

Ennakointi ja tulevat sukupolvet lainvalmistelun prosesseissa, instituutioissa ja käytännöissä

Maija Airos, Toni Ahlqvist, Mikkel Knudsen, Anu Mutanen, Lauri Rapeli,
Jonas Schauman, Maija Setälä, Amos Taylor

VALTIONEUVOSTON SELVITYS- JA
TUTKIMUSTOIMINNAN JULKAISUSARJA 2022:66

tietokayttoon.fi

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:66

Ennakointi ja tulevat sukupolvet lainvalmistelun prosesseissa, instituutioissa ja käytännöissä

Maija Airos, Toni Ahlqvist, Mikkel Knudsen, Anu Mutanen, Lauri Rapeli,
Jonas Schauman, Maija Setälä, Amos Taylor

Valtioneuvoston kanslia Helsinki 2022

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Valtioneuvoston kanslia

This publication is copyrighted. You may download, display and print it for Your own personal use. Commercial use is prohibited.

ISBN pdf: 978-952-383-208-4

ISSN pdf: 2342-6799

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2022

Ennakointi ja tulevat sukupolvet lainvalmistelun prosesseissa, instituutioissa ja käytännöissä

Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:66

Julkaisija Valtioneuvoston kanslia

Tekijä/t Maija Airos, Toni Ahlqvist, Mikkel Knudsen, Anu Mutanen, Lauri Rapeli, Jonas Schauman, Maija Setälä, Amos Taylor

Kieli suomi **Sivumäärä** 201

Tiivistelmä

Kestävä kehitys ja sen tavoitteet edellyttävät ennakointitiedon entistä parempaa hyödyntämistä ja tulevien sukupolvien huomioimista lainsäädännössä. Kehittämistarpeet on tunnistettu monissa kehittyneissä demokratioissa, kuten Suomessa sekä kansainvälisissä ja ylikansallisissa organisaatioissa, kuten EU:ssa.

Raportissa tarkastellaan tulevaisuuden huomioivan päätöksenteon ja yhteiskunnallisen sääntelyn ongelmia monitieteisesti tulevaisuuden tutkimuksen, politiikan tutkimuksen ja oikeustieteen näkökulmasta. Raportissa analysoidaan tulevien sukupolvien asemaa ja oikeuksia, kartoitetaan ja vertaillaan ennakoinnin ja tulevien sukupolvien huomioimisen käytäntöjä eri konteksteissa sekä tarkastellaan ennakoinnin ja tulevien sukupolvien huomioimisen nykytilaa Suomessa.

Raportin tavoitteena on lisätä ymmärrystä siitä, miten tulevia sukupolvia voitaisiin huomioida lainvalmistelussa ja miten ennakointia voitaisiin hyödyntää nykyistä paremmin sääntelytarpeiden tunnistamisessa ja lainvalmistelussa. Raportti tarjoaa lukuisia konkreettisia kehittämisehdotuksia näihin kysymyksiin liittyen.

Selvitys toimii taustaselvityksenä hallituksen tulevaisuusselonteon toiselle osalle.

Klausuuli Tämä julkaisu on toteutettu osana valtioneuvoston selvitys- ja tutkimussuunnitelman toimeenpanoa. (tietokayttoon.fi) Julkaisun sisällöstä vastaavat tiedon tuottajat, eikä tekstisisältö välttämättä edusta valtioneuvoston näkemystä.

Asiasanat tutkimus, tutkimustoiminta, ennakointi, kestävä kehitys, lainsäädäntö, tulevaisuus, sukupolvet, säädösvalmistelu, valtiosääntöoikeus

ISBN PDF 978-952-383-208-4

ISSN PDF 2342-6799

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-208-4>

Prognostisering och kommande generationer i lagstiftningsprocesser, institutioner och i praxis

Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2022:66

Utgivare Statsrådets kansli

Författare Maija Airos, Toni Ahlqvist, Mikkel Knudsen, Anu Mutanen, Lauri Rapeli, Jonas Schauman, Maija Setälä, Amos Taylor

Språk finska **Sidantal** 201

Referat

Hållbar utveckling och dess mål förutsätter ett bättre utnyttjande av prognostiseringsdata och beaktandet av framtida generationer inom lagstiftningen. Behovet av förbättring inom dessa områden har identifierats i många utvecklade demokratier, såsom i Finland och inom internationella och överstatliga organisationer, t.ex. EU.

Rapporten undersöker problemen med det framtida beslutsfattandet och samhällsregleringen på ett tvärvetenskapligt sätt, genom att kombinera olika perspektiv från framtidsforskning, statsvetenskap samt rättsvetenskaperna. Rapporten analyserar framtida generationers status och rättigheter samt kartlägger och jämför prognostisering och beaktandet av kommande generationer inom olika kontexter. Därtill undersöks det nuvarande läget vad gäller beaktandet av prognostisering och kommande generationer i Finland.

Syftet med projektet har varit att utveckla förståelse om hur framtida generationer kan beaktas i lagstiftningen och hur prognostisering bättre kan utnyttjas inom lagstiftningen för att identifiera regleringsbehov. Rapporten erbjuder ett flertal konkreta utvecklingsförslag angående dessa frågor.

Rapporten stöder beredningen av den andra delen i statsrådskansliets framtidsredogörelse.

Klausul

Den här publikation är en del i genomförandet av statsrådets utrednings- och forskningsplan. (tietokayttoon.fi) De som producerar informationen ansvarar för innehållet i publikationen. Textinnehållet återspeglar inte nödvändigtvis statsrådets ståndpunkt

Nyckelord

forskning, forskningsverksamhet, framtid, förutseende, generationer, hållbar utveckling, lagberedning, lagstiftning, statsförfattningsrätt

ISBN PDF 978-952-383-208-4

ISSN PDF 2342-6799

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-208-4>

Foresight and future generations in legislative processes, institutions and practices

Publications of the Government's analysis, assessment and research activities 2022:66**Publisher** Prime Minister's Office**Author(s)** Maija Airos, Toni Ahlqvist, Mikkel Knudsen, Anu Mutanen, Lauri Rapeli, Jonas Schauman, Maija Setälä, Amos Taylor**Language** Finnish**Pages** 201**Abstract**

Sustainable development and its goals require better use of foresight information and the consideration of future generations in legislation. The need for improvement in these areas has been identified in many developed democracies such as Finland and in supranational organizations such as European Union.

The report examines the problems with future regarding decision-making and social regulation in an interdisciplinary manner. This study is conducted through the application of a futures research, political science and jurisprudence. The report analyses the status and rights of future generations, and it maps and compares foresight practices and the consideration of future generations in different contexts. In addition, the current situation regarding the consideration of foresight and future generations in Finnish decision-making and legislation is examined.

The purpose of the project has been to increase understanding about how future generations can be better taken into account in legislation and how foresight can be better utilized within legislation and to identify regulatory needs. The report recommends numerous concrete development proposals concerning these issues.

The report supports the making of the second part of the Government Report on the Future.

Provision This publication is part of the implementation of the Government Plan for Analysis, Assessment and Research. (tietokayttoon.fi) The content is the responsibility of the producers of the information and does not necessarily represent the view of the Government.**Keywords** research, research activities, foresight, constitutional law (branches of jurisprudence), future, generations, legislation, preparation of legislation, sustainable development**ISBN PDF** 978-952-383-208-4**ISSN PDF** 2342-6799**URN address** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-208-4>

Sisältö

Lukijalle	9
1 Johdanto	11
1.1 Tietotarve ja tutkimuskysymykset	11
1.2 Tutkimusmenetelmät ja aineistot	17
Osa I – Taustoitus ja keskeiset käsitteet	23
2 Tulevaisuussuuntautuneen päätöksenteon ja politiikan haasteet, keinot ja tavoitteet	24
2.1 Demokratian lyhytjänteisyyden ongelma	24
2.1.1 Lyhytjänteisyyden ajurit	24
2.1.2 Vaikutuseriaate ja ”pitkän aikavälin” ongelmat	27
2.2 Ennakoinnin ulottuvuudet ja käsitteet	30
2.3 Kestävän kehityksen periaate	33
3 Tulevien sukupolvien käsitteen ja oikeuksien määrittely	39
3.1 Tulevat sukupolvet: käsitteen määrittely	39
3.2 Tulevien sukupolvien oikeudet	42
3.2.1 Poliittikan filosofian näkökulma	42
3.2.2 Tulevat sukupolvet kestävän kehityksen ja YK:n sopimuksissa ja julistuksissa	43
3.2.3 Tulevat sukupolvet kansallisissa perustuslaeissa	48
3.2.4 Haastateltujen asiantuntijoiden näkökulma	50
Osa II – Kansainvälisiä ja kansallisia ennakkoinnin, kestävän kehityksen ja tulevien sukupolvien instituutioita ja käytäntöjä	52
4 Esimerkkejä ennakkoinnin, tulevien sukupolvien ja kestävän kehityksen instituutioista	53
4.1 Poliittiset ja hallinnolliset instituutiot	53
4.2 Ennakoinnin asiantuntijoiden käsityksiä hyvistä käytännöistä	58
4.3 Instituutioiden yhteys lainvalmisteluun	59
5 Esimerkkejä kansainvälisistä ja kansallisista ennakointikäytännöistä	62
5.1 Esimerkkejä kansainvälisistä ennakointikäytännöistä	62

5.1.1	Euroopan komissio ja strateginen ennakointi	62
5.1.2	Euroopan parlamentti ja EU-politiikan painetestaaminen	65
5.1.3	OECD, joustava hallinto sekä ennakoinva innovaatiohallinta	66
5.1.4	Unesco ja tulevaisuuslukutaito	68
5.2	Esimerkkejä kansallisista ennakointikäytännöistä	69
5.2.1	Kansallisten ennakointijärjestelmien piirteitä	69
5.2.2	Kansallisia ennakointijärjestelmiä	72
5.2.3	Hyviä esimerkkejä kansallisista ennakointikäytännöistä	76
6	Esimerkkejä tulevien sukupolvien edustamisen käytännöistä ja instituutioista	80
6.1	Tulevia sukupolvia koskevia oikeustapauksia	80
6.2	Tulevien sukupolvien valtuutetut: Israel, Unkari ja Wales	87
6.3	Ehdotuksia tulevien sukupolvien instituutioiksi	89
	Osa III – Suomen nykytila	94
7	Tulevat sukupolvet suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa	95
7.1	Tulevien sukupolvien käsite valtiosääntöoikeudessa	95
7.2	Perustuslainsäännösten kytkökset tulevien sukupolvien oikeuksiin	98
7.2.1	Ihmisarvon loukkaamattomuus	98
7.2.2	Oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen	99
7.2.3	Ympäristöperusoikeus	100
7.2.4	Muut perusoikeudet	103
7.3	Perusoikeuksien henkilöllinen ulottuvuus	104
7.4	Tulevat sukupolvet kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa ja EU:n perusoikeusjärjestelmässä	106
7.5	Tulevien sukupolvien oikeuksia koskevista valtiosääntöisistä tulkinnoista	109
7.5.1	Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön viittaukset tuleviin sukupolviin	109
7.5.2	Tuomioistuinten rooli tulevien sukupolvien oikeuksien kannalta	111
7.5.3	Ilmastolaki ja tulevat sukupolvet	112
7.6	Johtopäätöksiä tulevien sukupolvien huomioon ottamisesta lainvalmistelussa valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta	115
8	Tulevaisuussuuntautuneen lainvalmistelun nykytila Suomessa	120
8.1	Lainvalmistelun eri vaiheet	120
8.1.1	Lainvalmistelun prosessi	120
8.1.2	Lainsäädäntötarpeiden tunnistaminen ja ohjaus	122
8.1.3	Säädösvaihtoehtojen kartoittaminen ja vaikutusarviointi	125
8.1.4	Kuulemiset	131
8.2	Ennakoinnin ja kestävä kehityksen instituutiot ja käytännöt	134
8.2.1	Kansallinen ennakointijärjestelmä	134
8.2.2	Kestävä kehityksen toimijat	139
8.2.3	Kestävä kehityksen ja tulevien sukupolvien huomioiminen lainvalmistelussa	141
8.2.4	Kestävä kehityksen vaikutusten arviointi	141

Osa IV – Kehittämisehdotukset ja jännitteet	145
9 Hankkeen aineistosta nousevat kehittämisehdotukset	146
9.1 Kyselyn vastaajien tuottamat ehdotukset.....	146
9.2 Haastateltujen tuottamat ehdotukset	152
9.3 Työpajassa tuotetut ehdotukset.....	156
10 Käsitteellisiä ja metodologisia jännitteitä sekä politiikkasuosituksia	161
10.1 Käsitteellisiä ja metodologisia jännitteitä	161
10.2 Tulevaisuuden huomioiva päätöksenteko Suomessa: edellytykset ja haasteet	164
10.3 Hankkeen politiikkasuositukset	166
Loppusanat	175
Liitteet	176
Lähteet	187

LUKIJALLE

Ennakointi ja tulevat sukupolvet lainsäädännössä (Foresight and Future Generations in Law-Making, FORGE) -hankkeessa on tarkasteltu ennakkoinnin, kestävän kehityksen ja tulevien sukupolvien edustamisen ja oikeuksien asemaa sekä kansainvälisesti että Suomen kontekstissa. Hankkeessa on sovellettu politiikan tutkimuksen, tulevaisuudentutkimuksen ja oikeustieteen näkökulmia erilaisten tulevaisuuden huomioimista edistävien poliittisten ja oikeudellisten instituutioiden ja käytäntöjen analyysissa.

Hankkeen on rahoittanut valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS). Hankkeen toteuttivat yhdessä Turun yliopisto ja Åbo Akademi ajanjaksolla 1/2022–11/2022. Hanketta ohjasi VN TEAS:n vuoden 2021 kolmas täydentävä haku ja hakuilmoituksessa esitetty tietotarvekuvaus.

Selvitys toimii taustaselvityksenä hallituksen tulevaisuusselonteon toiselle osalle. Tulevaisuusselonteon ensimmäisessä osassa tunnistettiin keskeisiä kysymyksiä Suomen tulevaisuuteen liittyen. Yksi kysymyksistä koski sitä, miten voidaan turvata tulevien sukupolvien mahdollisuudet sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväan elämään. Lisäksi hankkeen on suunniteltu tuottavan tuloksia, joita voidaan hyödyntää lainvalmistelun kehittämistyössä.

Hankkeen toteuttivat Maija Airos (VTM, projektitutkija), Toni Ahlqvist (FT, tulevaisuudentutkimuksen professori), Mikkel Knudsen (VTM, väitöskirjatutkija), Anu Mutanen (OTT, julkisoikeuden tenure track -professori), Lauri Rapeli (VTT, tutkimusjohtaja), Jonas Schauman (VTM, väitöskirjatutkija), Maija Setälä (PhD, valtio-opin professori) ja Amos Taylor (FM, projektitutkija). Hankkeeseen osallistuvat tutkijat ovat osallistuneet eri lukujen kirjoitustyöhön seuraavasti:

- Johdanto-luvun on kirjoittanut Maija Airos, Maija Setälä, Toni Ahlqvist ja Lauri Rapeli.
- Toisen luvun ("Tulevaisuussuuntautuneen päätöksenteon ja politiikan haasteet, keinot ja tavoitteet") on kirjoittanut Maija Setälä, Toni Ahlqvist ja Maija Airos.

- Kolmannen luvun ("Tulevien sukupolvien käsitteen ja oikeuksien määrittely") on kirjoittanut Maija Airos, Toni Ahlqvist, Amos Taylor, Mikkel Knudsen, Maija Setälä ja Jonas Schauman.
- Neljännen luvun ("Esimerkkejä ennakkoinnin, tulevien sukupolvien ja kestävä kehityksen instituutioista") on kirjoittanut Toni Ahlqvist, Mikkel Knudsen, Amos Taylor, Maija Airos ja Maija Setälä.
- Viidennen luvun ("Esimerkkejä kansainvälisistä ja kansallisista ennakointikäytännöistä") on kirjoittanut Toni Ahlqvist, Mikkel Knudsen ja Amos Taylor.
- Kuudennen luvun ("Esimerkkejä tulevien sukupolvien edustamisen käytännöistä ja instituutioista") on kirjoittanut Maija Airos, Anu Mutanen ja Maija Setälä.
- Seitsemännen luvun ("Tulevat sukupolvet suomalaisessa valtiosääntö-oikeudessa") on kirjoittanut Anu Mutanen.
- Kahdeksannen luvun ("Tulevaisuussuuntautuneen lainvalmistelun nykytila Suomessa") on kirjoittanut Maija Airos, Maija Setälä, Jonas Schauman ja Toni Ahlqvist.
- Yhdeksännen luvun ("Hankkeen aineistosta nousevat kehittämissuositukset") on kirjoittanut Jonas Schauman, Toni Ahlqvist, Mikkel Knudsen, Amos Taylor, Lauri Rapeli ja Maija Airos.
- 10. luvun ("Käsitteellisiä ja metodologisia jännitteitä sekä politiikkasuosituksia") on kirjoittanut Maija Setälä, Toni Ahlqvist, Lauri Rapeli ja Anu Mutanen.

Lisäksi työpajojen toteutukseen osallistui Mari Taskinen (VTM, koordinaattori). Kaikki raportin kirjoittajat ovat myös kommentoineet ja editoineet käsikirjoitusta.

Hanke haluaa kiittää hankkeen ohjausryhmää, jonka jäseninä olivat Jaana Tapanainen-Thiess (puheenjohtaja, VNK), Henna Huhtamäki (STM), Veera Kojo (LVM), Johanna Korpi (YM), Jukka Mattila (VM), Kaisa Tiusanen (OM), Satu Pentikäinen (TEM) ja Risto Alatarvas (VNK). Hanke haluaa myös kiittää Petra Packalenia (VNK) ja Venla Kuuluvaista (VNK).

Maija Setälä, professori, Turun yliopisto, marraskuussa 2022.

1 Johdanto

1.1 Tietotarve ja tutkimuskysymykset

Kaikki poliittinen päätöksenteko ja yhteiskunnallinen hallinta suuntautuu ja vaikuttaa eri tavoin tulevaisuuteen. Täten vastuullisessa poliittisessa päätöksenteossa tulisi huomioida tulevaisuutta ja kartoittaa päätösten vaikutukset eri ihmisryhmiin ja ympäristöön myös kauempana tulevaisuudessa. Joissain tilanteissa on perusteltua tarkastella myös päätösten vaikutuksia vielä syntymättömiin ihmisiin. Tulevaisuuden huomioiva päätöksenteko onkin ennakoivaa, ja parhaimmillaan vaikutuksia kartoitetaan erilaisissa mahdollisissa tulevaisuuden skenaarioissa.

Tulevaisuuden huomioiva tai tulevaisuuteen suuntautunut päätöksenteko kannattaa erottaa pitkäjänteisestä päätöksenteosta. Päätöksenteon pitkäjänteisyys viittaa siihen, että poliittisessa päätöksenteossa ja hallinnossa sitoudutaan tiettyihin tavoitteisiin hallituskausien yli ja riippumatta hallitusten kokoonpanosta. Esimerkiksi perustuslait pyrkivät turvaamaan ihmisoikeuksia ja demokratiaa pitkäjänteisesti.

Sekä tulevaisuuden huomioimiseen että pitkäjänteisyyteen pyritään monilla eri politiikka-alueilla. Esimerkiksi liikenneinfrastruktuureja koskevat ratkaisut edellyttävät tulevaisuuden huomioimista ja tulevaisuuden ennakkointia – samalla ratkaisut myös muokkaavat tulevaisuutta monin eri tavoin. Myös eläkkeitä koskevassa päätöksenteossa ja ilmastopolitiikassa pyritään huomioimaan poliittisten päätösten kauempana tulevaisuudessa tapahtuvat vaikutukset, ja niissä edellytetään päätöksentekijöiden ja hallinnon pitkäjänteistä sitoutumista tiettyihin politiikkatavoitteisiin ja -linjauksiin.

Kestävällä kehityksellä on eri politiikka-alueiden pitkäjänteisyyden varmistamisessa tärkeä rooli. Kestävä kehitys on ”kehitystä, joka turvaa nykyisten sukupolvien tarpeet vaarantamatta tulevien sukupolvien mahdollisuuksia tyydyttää heidän omia tarpeitaan.” (World Commission on Environment and Development 1987). Periaate on merkittävä, sillä se on tunnustettu laajasti poliittisen päätöksenteon ja hallinnon käytäntöjä ohjaavana normatiivisena periaatteena niin Suomessa kuin kansainvälisesti.

Tulevaisuuden huomioimisen ja sitä ohjaavien periaatteiden kannalta lainsäädäntö on keskeistä, sillä lainsäädäntö on yksi tärkeimpiä keinoja ohjata yhteiskuntaa. Parhaimmillaan lainsäädäntö luo tietynlaista pysyvyyttä eli mahdollisuuksia säätää oikeuksista ja velvollisuuksista useiksi vuosiksi, jopa vuosikymmeniksi eteenpäin. Toki lainsäädäntöön liittyy myös implementaation eli toimeenpanon problematiikka, jota tässä raportissa käsitellään vain viitteellisesti.

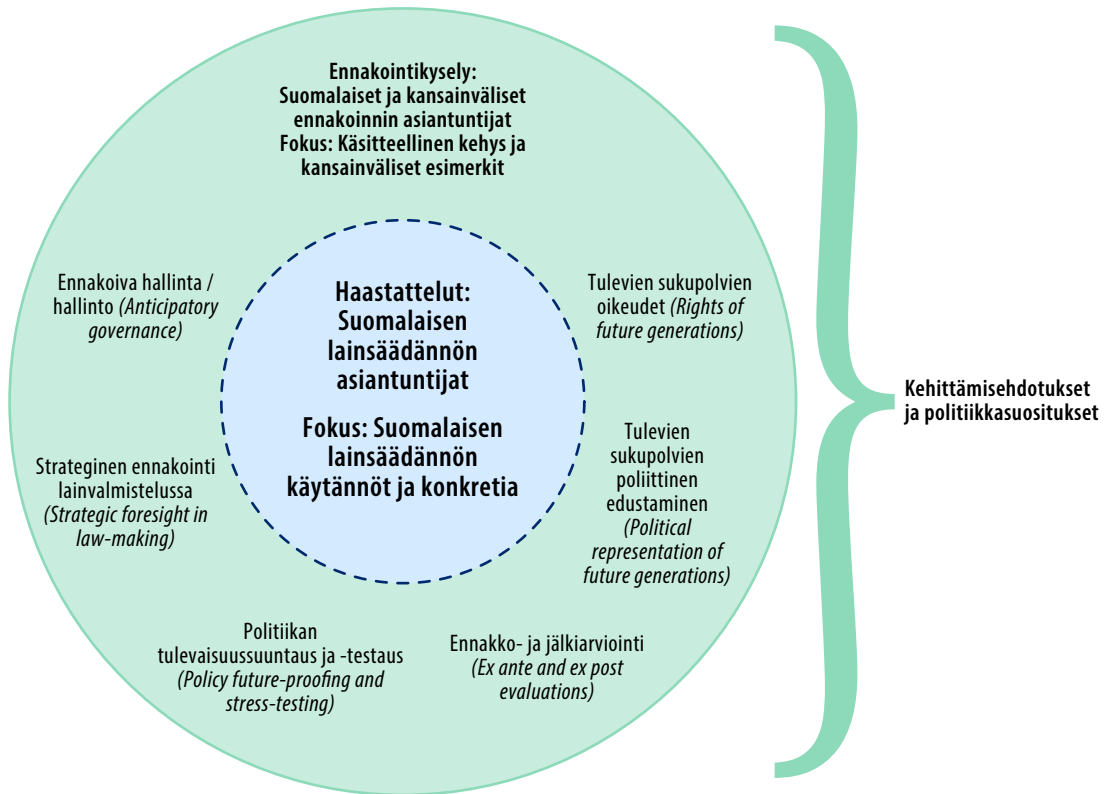
Tulevaisuuden huomioivaan ja pitkäjänteiseen päätöksentekoon liittyy monia vaikeuksia, joita kuvaa esimerkiksi poliittisen päätöksenteon kyvyttömyys hallita ihmisen aiheuttamaa ilmastonmuutosta. Fossiilisten polttoaineiden käytöstä johtuvan ilmastonmuutoksen riskit on tunnistettu pitkään, ja ilmastonmuutosta koskevaa tieteellistä tietoa on tuotettu jo vuosikymmeniä. Poliittisessa päätöksenteossa näitä tulevia riskejä ei ole kuitenkaan pysytetty riittävästi huomioimaan. Lisäksi laajamittaista poliittista liikehdintää ilmastonmuutoksen torjumiseksi on nähtävissä vasta nyt, kun vaikutukset alkavat konkretisoitua ihmisten elämässä. Enää ilmastonmuutoksen ei nähdä koskevan vain abstrakteja ja kaukaisia tulevia sukupolvia, vaan myös nykyhetken ihmisiä ja etenkin lapsia ja nuoria. Ilmastonmuutoksen ajankohtaistuminen lienee myös yksi keskeinen syy sille, miksi tulevaisuuden huomioiva päätöksenteko ja kestävä kehitys ovat poliittisesti hyvin ajankohtaisia teemoja (ks. YK 2021).

Tässä Ennakointi ja tulevat sukupolvet lainsäädännössä -hankkeen (FORGE) loppuraportissa tarkastellaan tulevaisuuden huomioivan päätöksenteon ja yhteiskunnallisen sääntelyn ongelmia ja mahdollisuuksia monitieteisesti tulevaisuuden tutkimuksen, politiikan tutkimuksen ja oikeustieteen näkökulmista. Hankkeen tavoitteena on ollut kehittää ymmärrystä siitä, miten tulevat sukupolvet voidaan huomioida lainvalmistelussa ja miten ennakointia voidaan hyödyntää nykyistä paremmin sääntelytarpeiden tunnistamisessa ja lainvalmistelussa.

Tarve tulevien sukupolvien huomioimiseksi ja ennakkoinnin lisäämiseksi lainsäädännön kontekstissa on tunnistettu eri viitekehyksissä, kuten monissa kehittyneissä demokratioissa, kansainvälisten toimijoiden toimesta ja Euroopan unionissa (EU). EU ja etenkin Euroopan komissio on ottanut tehtäväkseen tuoda strategisen ennakkoinnin ja kestävä kehityksen osaksi komission paremman sääntelyn agenda (E 64/2021 vp). Myös Yhdistyneissä kansakunnissa (YK) on otettu toimia tulevien sukupolvien huomioimiseksi ja ennakkoinnin kehittämiseksi (ks. esim. YK 2021). Vertailevasta näkökulmasta Suomessa on kansainvälisesti katsottuna jo erittäin kehittynyt valtiollinen ennakointijärjestelmä (esim. Arter 2000; Koskimaa 2022), mutta myös Suomessa on tunnistettu tarve kehittää ennakkoinnin, kestävä kehityksen sekä tulevien sukupolvien huomioimista (ks. esim. O 48/2019 vp; valtioneuvoston oikeuskansleri 2021).

Esittelemme kuviossa 1 hanketta ohjanneen käsitteellisen ja analyyttisen rakenteen. Rakente on jaettu kahteen toisiinsa kytkeytyneeseen tasoon. Ensimmäisellä tasolla tutkimme ennakkoinnin ja tulevien sukupolvien edustamisen ja oikeuksien käsitteellistä perustaa ja näihin liittyviä kansainvälisiä tapausesimerkkejä. Toinen taso sijoittuu suomalaiseen kontekstiin, jossa keskitymme muun muassa tulevaisuussuuntautuneeseen politiikkaan ja lainvalmisteluun. Hankkeessa esitellyt politiikkasuositukset perustuvat molempiin tasoihin.

Kuvio 1. Tutkimusprojektin käsitteellinen ja analyttinen rakenne.



Tutkimuskysymykset

Vastamme loppuraportissa alla oleviin tutkimuskysymyksiin. Tutkimuskysymykset ovat peräisin FORGE-hankkeen hankehaussa olleesta tietotarvekuvauksesta (valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta 2021).

Osakokonaisuus 1: Tulevien sukupolvien huomioon ottaminen lainvalmistelussa

- 1.1. Miten tulevat sukupolvet voidaan nykyistä paremmin ottaa huomioon lainvalmistelussa?
- 1.2. Mitä tulevien sukupolvien oikeuksilla tarkoitetaan perus- ja ihmisoikeussääntelyn viitekehyksessä? Miten perustuslaki tarkastelee kysymystä tulevien sukupolvien huomioimisesta?
- 1.3. Mitä tulevien sukupolvien oikeuksilla tarkoitetaan kestävä kehityksen viitekehyksessä?

- 1.4. Miten lainsäädännöllä voidaan turvata myös tulevien sukupolvien oikeudet ja mahdollisuudet sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväan elämään?
- 1.5. Millä tavoilla voidaan tunnistaa ja ennakoida lainsäädännön vaikutuksia tuleviin sukupolviin?
- 1.6. Miten tällä hetkellä lainvalmistelun vaikutusarvioinnissa tunnistetaan ja ennakoitaan tuleviin sukupolviin kohdistuvia vaikutuksia?
- 1.7. Millaisilla aikajänteillä lainsäädännön vaikutuksia tuleviin sukupolviin olisi realistista ja hyödyllistä arvioida?
- 1.8. Mitkä ovat parhaat kansainväliset käytännöt tulevien sukupolvien huomiomisessa lainvalmistelussa?

Osakokonaisuus 2: Ennakointi sääntelytarpeiden tunnistamisessa ja lainvalmistelussa

- 2.1. Miten ennakointia voidaan hyödyntää nykyistä paremmin sääntelytarpeiden tunnistamisessa?
- 2.2. Miten ennakointi voidaan kytkeä osaksi lainvalmistelua?
- 2.3. Millaiset ennakointimallit ja -menetelmät soveltuvat sääntelytarpeiden tunnistamiseen ja lainvalmisteluun?
- 2.4. Mitkä ovat sääntelytarpeiden ennakkoinnin parhaat kansainväliset toimintatavat ja käytännöt?

Tutkimusprojektia ohjaavat kysymykset ovat luonteeltaan ja laadultaan hyvin eri tyyppisiä. Tulevien sukupolvien asemaa suomalaisessa oikeusjärjestelmässä koskeviin kysymyksiin on mahdollista tuottaa varsin täsmällinen tilannekuva oikeustieteen menetelmin. Myös suomalaisen lainvalmistelun ja ennakkoinnin nykytilaa koskeviin kysymyksiin voidaan vastata käytäntöjen kartoituksen avulla. Tulevien sukupolvien ja ennakkoinnin käytäntöjen kartoittaminen eri konteksteissa on mahdollista empiirisen tutkimuksen menetelmin, mutta eri käytäntöjen arvottaminen ja "parhaiden" tai "hyvien" käytäntöjen identifiointi edellyttää jo joitakin normatiivisia taustaolettamuksia.

Osa tutkimuskysymyksistä onkin selkeästi normatiivisia – esimerkiksi kysymys siitä, miten ennakointia voitaisiin nykyistä paremmin hyödyntää lainsäädäntötarpeiden

tunnistamisessa. Lisäksi osa tutkimuskysymyksistä on erittäin kompleksisia, kuten kysymys siitä, miten lainsäädännöllä voidaan turvata tulevien sukupolvien oikeudet ja mahdollisuudet sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväan elämään. Tällaisiin kysymyksiin ei ole yksiselitteisiä vastauksia, vaan niihin liittyy välttämättä tulkintaerimielisyyksiä esimerkiksi koskien lainsäädännön mahdollisuuksia vaikuttaa ilmastonmuutoksen kaltaisiin globaaleihin ongelmiin sekä kestävyuden määrittelyä ja sen eri ulottuvuuksia koskevia jännitteitä. FORGE-hankkeessa käytetyt empiiriset tutkimusmenetelmät, kuten kyselyt ja haastattelut, voivat parhaimmillaan tarjota vain erilaisia näkökulmia ja tulkintoja kompleksisista ja normatiivisesti latautuneista tutkimuskysymyksistä.

Normatiivisia kysymyksiä koskien esimerkiksi kestäväan kehityksen periaatteetta ja sen sisäisiä jännitteitä ja tulevien sukupolvien oikeuksia käsitellään laajasti yhteiskunta-, ympäristö- ja oikeusfilosofian aloilla, ja FORGE-hankkeessa onkin pyritty viittamaan myös näihin keskusteluihin normatiivisia kysymyksiä käsiteltäessä. Etenkin raportin loppupuolella pyritään myös avaamaan joitakin tulevaisuuden huomioivaan päätöksentekoon liittyvien normatiivisten tavoitteiden välisiä jännitteitä. Esimerkiksi asiantuntijatiedon hyödyntäminen päätöksenteossa on välttämätöntä tulevaisuuden huomioivassa päätöksenteossa ja tulevaisuuden ongelmien identifioimisessa. Toisaalta liian pitkälle vietyä asiantuntijavalta voi heikentää nykyisten ja tulevien ihmisten mahdollisuuksia määrittää itse politiikan tavoitteita. Hankkeen tarjoamissa suosituksissa siitä, miten ennakoitua ja tulevien sukupolvien huomioimista voisi edistää lainsäädännössä, on pyritty ottamaan huomioon jännitteet erilaisten tavoiteltavien asiantilojen välillä.

FORGE-hanketta voidaan pitää pioneiriselvityksenä, sillä Suomen kontekstissa vastaavaa laista selvitystä ei ole tehty. Kansainväliset esimerkit ja aiheesta tehty kirjallisuus tarjoavat kuitenkin hyvän pohjan aiheen kartoittamiselle. Hankkeen vahvuutena – ja myös haasteena – voidaan pitää sen monitieteisyyttä. Raportissa ilmenevät hankkeen eri tieteenalojen eli tulevaisuuden tutkimuksen, politiikan tutkimuksen ja oikeustieteen näkökulmat sekä tieteenaloille tyypilliset käsitteet.

Raportin rakenne

Raportin rakenne on seuraava. Raportti koostuu neljästä osasta. Ensimmäinen osa ”Taus-toitus ja keskeiset käsitteet” sisältää kaksi lukua. Luvussa kaksi käymme läpi syitä sille, miksi tulevaisuussuuntautunut politiikka ja päätöksenteko on haastavaa, mitä keinoja niiden tekemiseen on ja millaisia tavoitteita niillä voi olla. Kolmannessa luvussa keskitymme tulevien sukupolvien käsitteen ja oikeuksien määrittelyyn kyselyn avulla ja politiikan filosofian, kansainvälisen ja ylikansallisen oikeuden, kansallisen lainsäädännön ja haastateltujen asiantuntijoiden näkökulmasta. Kolmannessa luvussa käsitellään tutkimuskysymystä 1.3.

Raportin toinen osa rakentuu kolmesta luvusta, jotka keskittyvät ennakoinnin ja tulevien sukupolvien huomioimisen esimerkkeihin ja käytäntöihin. Koko osa keskittyy tutkimuskysymyksiin 1.8. ja 2.4. Osan ensimmäisessä luvussa eli neljännessä luvussa esittelemme ennakoinnin, tulevien sukupolvien ja kestävä kehityksen rajakohdassa olevia instituutioita. Viidennessä luvussa esittelemme kirjallisuudella ja kyselyllä kartoitettuja kansainvälisiä ja kansallisia ennakointikäytäntöjen esimerkkejä. Kuudennessa luvussa käsittelemme tulevien sukupolvien edustamisen käytäntöjä. Tulevien sukupolvien edustamisen esimerkit koskevat oikeudenkäyntejä ja erilaisia instituutioita. Käymme luvussa myös läpi ehdotuksia tulevien sukupolvien instituutioista.

Kolmannessa osassa käymme läpi kahdessa luvussa Suomen nykytilaa suhteessa ennakointiin ja tulevien sukupolvien huomioimiseen. Seitsemännessä luvussa käsittelemme kysymystä siitä, mitä tulevien sukupolvien oikeuksilla tarkoitetaan perus- ja ihmisoikeussääntelyn kannalta ja miten perustuslakimme tarkastelee kysymystä tulevien sukupolvien huomioon ottamisesta. Luku seitsemän vastaa tutkimuskysymykseen 1.2. Kahdeksannessa luvussa esittelemme Suomen tulevaisuussuuntautuneen politiikan ja lainvalmistelun nykytilaa. Huomio luvussa on lainsäädäntötarpeiden tunnistamisessa ja ohjauksessa, säädösvaihtoehtojen kartoittamisessa, lainvalmistelun vaikutusarvioinnissa sekä kuulemisen käytännöissä. Kahdeksannessa luvussa keskitymme tutkimuskysymyksiin 1.5., 1.6. ja 1.7.

Neljännessä eli viimeisessä osassa keskitymme kehittämissuhteisiin ja jännitteisiin. Yhdeksännessä luvussa esittelemme kehittämissuhteita tulevien sukupolvien huomioimiseksi ja ennakointitiedon hyödyntämiseksi. Kehittämissuhteet on koostettu hankkeessa tuotetusta aineistosta eli työpajasta, kyselystä ja haastatteluista, emmekä ota luvussa kantaa hankkeen näkökulmasta ehdotusten toteuttamiskelpoisuuteen. 10. luvun ensimmäisessä alaluvussa tarkastelemme joitakin keskeisiä jännitteitä, jotka liittyvät tulevien sukupolvien käsitteeseen ja ennakoiviin metodeihin ja toimenpiteisiin. Keskeiset jännitteet on tunnistettu kirjallisuuden, hankkeessa kerätyn aineiston ja näistä tehtyjen huomioiden perusteella. Luvun toisessa alaluvussa taustoitamme politiikkasuosituksia ja kolmannessa alaluvussa esittelemme hankkeen omat politiikkasuositukset. Poliittisuosituksilla pyrimme tarjoamaan vastauksia tutkimuskysymyksiin 1.1., 1.4., 2.1., 2.2. sekä 2.3. Jokaisen luvun lopussa on yhteenveto, joka koostaa tiiviisti luvun keskeisimmät huomiot. Ennen raportin varsinaisia osia esittelemme lyhyesti hankkeen tutkimusmenetelmät ja aineistot.

1.2 Tutkimusmenetelmät ja aineistot

Aineistot

Hankkeeseen tuotettiin aineistoja toteuttamalla asiantuntijakysely, haastatteluja sekä työpaja. Asiantuntijakysely toteutettiin näistä ensimmäisenä. Kyselyn tarkoituksena oli kerätä ja selvittää kansainvälisten ja kotimaisten ennakointiasiantuntijoiden erilaisia tulokintoja tulevista sukupolvista, ennakoinnista ja lainsäädännöstä. Kyselyn tavoitteena oli kartoittaa aiheiden laajuutta ja erilaisia näkemyksiä. Kyselyn vastausten tarkastelussa keskityimme siihen, mitä toimijoita vastaajat pitävät tärkeinä ja mitä konkreettisia hyviä ennakoinnin käytäntöjä on olemassa. Kyselyn rakenne ja kysymykset on kuvattu liitteessä 1.

Asiantuntijakyselyssä sovelsimme kohtuullisen vapaasti tulevaisuudentutkimuksessa laajasti käytetyn Delfoi-tutkimuksen ideaa: kokosimme aluksi listan (paneelin) kansainvälisistä ja kotimaisista asiantuntijoista, jotka olisivat sopivia vastaajia kyselyyn. Kaiken kaikkiaan listalle saatiin noin 200 asiantuntijan nimet. Listalta valitsimme vielä ne asiantuntijat, jotka olisivat keskeisiä vastaajia. Kyselyyn vastasi lopulta 65 henkilöä, jota voidaan pitää kohtuullisen hyvänä vastaajamääränä. Päädyimme Delfoi-tutkimusta soveltavaan asiantuntijakyselyyn, koska tarvitsimme hankkeen perustaksi kattavan kuvan aihepiiristä käytyyn keskusteluun niin kansainvälisten kuin suomalaisten asiantuntijoiden piirissä.

Hanketta varten tehtiin haastatteluja. Hankkeessa asetettuihin kysymyksiin vastaaminen edellytti etenkin kotimaisen lainsäädäntötyön tuntemusta, jonka vuoksi oli perusteltua pyrkiä haastattelemaan aihepiirin johtavia kotimaisia asiantuntijoita, etenkin lainoppineita. Haastatteluihin kutsuttiin tutkijoita ja johtavia virkamiehiä, joilla on laaja kokemus lainvalmistelusta ja sen arvioinnista. Haastatteluun kutsutut asiantuntijat valittiin tutkimustyöryhmän ja ohjausryhmän yhteistyönä. Haastatteluja tehtiin yhteensä 11 touko-kesäkuussa 2022. Haastattelut olivat lajityypiltään puolistrukturoituja. Puolistrukturoiduissa haastatteluissa kaikissa haastatteluissa noudatetaan samaa kysymysrunkoa, josta haastattelijan on tarvittaessa mahdollista poiketa, jos tarvetta esimerkiksi tarkentaville lisäkysymyksille ilmenee. Haastattelukysymykset ovat liitteessä 2. Haastattelut on analysoitu ja raportoitu anonyymisti, mutta haastateltujen nimet ovat sovitusti liitteessä 3.

Järjestimme hankkeen aikana myös yhteiskehittämisen työpajan, jonka tavoitteena oli identifioida ongelmakohtia ja kehittää suosituksia ennakoinnin ja tulevien sukupolvien huomioimisen käytännöiksi lainvalmistelussa ja päätöksenteossa. Kutsuimme työpajaan ministeriöiden edustajia, ennakoinnin ja tulevaisuustyön parissa työskenteleviä asiantuntijoita, kestävän kehityksen asiantuntijoita sekä lainvalmistelijoita. Työpajassa työskenneltiin etäyhteyksillä pienryhmissä kolmen ennalta määritetyn teeman parissa. Tutkimukseen tuotettujen aineistojen (kysely, haastattelut ja työpaja) keruu on kuvattu systemaattisemmin liitteessä 4.

Hankkeessa tuotettujen aineistojen lisäksi keräsimme aineistoa tieteellisestä kirjallisuudesta, vertaisarvioidusta tutkimuksesta, oikeuslähteistä sekä niin sanotusta harmaasta kirjallisuudesta, kuten organisaatioiden ja järjestöjen raporteista ja dokumenteista. Etsimme kirjallisuutta erilaisista tietokannoista (esim. SCOPUS) käyttämällä aiheeseen sopivia hakusanoja. Hyödynsimme kirjallisuuden kartoittamisessa lumipallomenetelmää, jossa tunnetuista lähteistä löydetään uusia relevantteja lähteitä (Saaranen-Kauppinen & Puusniekka 2006). Kirjallisuuden kartoittamisessa hyödyksi olivat myös hankkeen tutkijoiden aikaisemmat, vertaisarvioidut tutkimukset, etenkin strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamassa Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa (PALO) -hankkeessa tehdyt tutkimukset (ks. PALO n.d.).

Hankkeeseen tuotettujen aineistojen analyysin tulokset jakautuvat koko loppuraporttiin, eikä tietyille aineistoille ole esimerkiksi erillisiä lukuja (pl. valtiosääntöoikeudellinen osa eli luku 7, alaluku 3.2.4 ja luku 9). Ratkaisuun on päädytty siksi, että esimerkiksi kyselyissä, haastatteluissa ja kirjallisuudessa käsiteltiin osittain samoja asioita. Raportissa on aina täsmennetty, mihin aineistoon kyseiset tulokset perustuvat.

Tutkimusmenetelmät

Käytimme aineistojen analysointiin erilaisia menetelmiä, kuten sisällönanalyysia, kirjallisuuskatsausta ja oikeusdogmaattista systematisointia. Käytimme sisällönanalyysia useissa eri raportin luvuissa ja työvaiheissa, kuten kestävän kehityksen dokumenttien, hallituksen esitysten, haastattelujen ja kyselyn vastausten analysoinnissa. Vuoren (n.d.) mukaan sisällönanalyysissa tarkastellaan, mitä asioita, aiheita ja teemoja aineistosta on löydettävissä ja millaisia eroja ja samankaltaisuuksia aineistoyksikköjen väliltä on löydettävissä. Sisällönanalyysi toteutetaan tyypillisesti koodauksella, jossa etsitään ja tunnistetaan aineistosta merkittäviä sisällöllisiä elementtejä. Tavoitteena on luoda sanallinen ja selvä kuvaus tutkittavasta ilmiöstä ja siten tehdä johtopäätöksiä aineiston sisällöstä (Vuori n.d.). Projektissa on hyödynnetty paikoittain määrällisyyttä sisällönanalyysin toteuttamisessa.

Käytimme sisällönanalyysia muun muassa haastattelujen ja kyselyn tulosten analysointiin. Haastatteluaineistossa identifioimme oleelliset yhteneväisyydet ja eroavaisuudet eri asiantuntijoiden vastausten välillä. Haastatteluaineistojen sisällönanalyysin luotettavuuden varmistamiseksi tutkijaryhmästä kolme eri henkilöä on lukenut haastattelut ja todennut niiden perusteella tehdyt havainnot perustelluiksi. Kyselyn tulosten suhteen käytimme sisällönanalyysia analysoimaan avointen kysymysten vastaukset. Tällöin ryhmittelimme, muodostimme teemoja ja tulkitsimme avointen kysymysten vastausten keskeiset sisällöt. Tarkastelimme kyselyn tulosten analyysissa koko vastaajajoukkoa ja teimme vertailuja kansainvälisten ja suomalaisten vastaajien välillä.

Analysoimme kyselyaineistoa sisällönanalyysin lisäksi tulkitsemalla kysymyksissä annetuista vaihtoehdoista tehtyjä kuvailevia kaaviokuvia. Kaaviokuvien analyysissä käytimme tilanteen mukaan joko koko vastaajaryhmää tai vertailua kansainvälisten ja suomalaisten vastaajien välillä.

Kirjallisuuskatsausta eli aiheen ja tutkimusongelman keskeisen aikaisemman tutkimuksen ja tieteellisen kirjallisuuden analyttistä läpi käymistä on hyödynnetty läpi hankkeen. Kirjallisuuskatsaus auttaa selventämään käsitteellisiä kysymyksiä. Lisäksi se auttaa kehystämään aihetta sekä tulkitsemaan tuloksia (Snyder 2019, 333). Kirjallisuuskatsauksen kartoittamisessa tutkijaryhmän aikaisemmin tekemä tutkimus, etenkin PALO-hankkeessa tehdyt tutkimukset, on ollut erityisesti apuna (esim. MacKenzie ym. 2023).

Tutkimuksen valtiosääntöoikeudellinen osa (luku 7) perustuu oikeusdogmaattiselle systematisoinnille, jolla voidaan vastata tutkimushankkeen valtiosääntöoikeudellisiin kysymyksiin. Käytännöllistä lainoppia on paikoin täydennetty oikeusfilosofisilla ja oikeusvertailevilla näkökohdilla. Kotimaisten oikeuslähteiden lisäksi tutkimuksessa tehtiin katsaus tulevia sukupolvia koskeviin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja EU:n perusoikeusjärjestelmään.

FORGE-hankkeen työvaiheet

FORGE-hanke käynnistyi tammikuussa 2022. Hankkeen alussa järjestettiin PALO-hankkeen kanssa tulevaisuuteen suuntautuvaa päätöksentekoa käsitellyt työpaja, jonka tarkoituksena oli FORGE-hankkeen osalta kartoittaa aiheeseen liittyviä näkemyksiä. Heti hankkeen alussa aloitettiin myös asiantuntijakyselyn suunnittelu.

Hanke valmisteli ensimmäisen väliraportin maaliskuun loppuun. Väliraportissa tarkasteltiin tutkimuskirjallisuuden avulla tulevaisuuden huomioivan päätöksenteon perusongelmia, kuten ennakkoinnin roolia ja tulevien sukupolvien asemaa poliittisessa päätöksenteossa, ja tulevien sukupolvien oikeudellista asemaa ja edustamisen käytäntöjä.

Huhtikuusta kesäkuuhun hankkeessa keskityttiin politiikkasuosituksiin keskittyvän työpajan järjestämiseen, asiantuntijahaastatteluiden suunnitteluun ja toteuttamiseen sekä toisen väliraportin tuottamiseen. Hankkeen toisessa väliraportissa käsiteltiin asiantuntijakyselyn tuloksia sekä ennakointia ja tulevia sukupolvia suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä pääasiassa kirjallisuuden ja oikeuslähteiden pohjalta.

Hankkeen viimeiset kuukaudet koostuivat loppuraportin tekemisestä, haastattelutulosten analysoinnista ja viestintämateriaalien tuottamisesta.

Hankkeen työtä ohjasi ennalta määritetty ohjausryhmä, johon kuului yhdeksän ministeriön työntekijää. Hanketoimijat ja ohjausryhmä kokoustivat noin kerran kuukaudessa.

Aineistojen ja menetelmien rajoitteet

Käytettyihin aineistoihin ja menetelmiin liittyi rajoitteita, kuten tutkimuksessa yleensäkin. Kirjallisuuskatsauksen haasteet liittyivät pääasiassa siihen, että hankkeen laajan aiheen ja rajallisen ajan vuoksi emme voineet olla täysin varmoja, että kaikki olennainen kirjallisuus on katettu selvityksessä. Myös sopivan rajauksen tekeminen kirjallisuuskatsauksessa oli haastavaa nimenomaan aiheen laajuuden vuoksi. Lumipallomenetelmän sekä hanketutkijoiden alan tuntemuksen ansiosta uskomme kuitenkin, että kaikista olennaisin kirjallisuus on katettu selvityksessä.

Kyselyyn liittyi kolme haastetta, joita onnistuttiin minimoimaan. Ensimmäisenä haasteena oli sähköpostiosoitteiden kartoittaminen. Useiden kansainvälisten asiantuntijoiden osoitteiden löytäminen oli yllättävän monimutkaista johtuen varautumisesta erilaisiin kyberuhkiin. Pystyimme kuitenkin löytämään keskeisten asiantuntijoiden osoitteet hyödyntämällä henkilökohtaisia sosiaalisen median kanavia. Toinen haaste liittyi kyselyn laajuuteen. Halusimme, että kysely olisi mahdollisimman toimiva ja helposti vastattava, joten päädyimme kuuteen keskeiseen kysymykseen ja näihin yhdistettyihin avoimiin kysymyksiin. Kysely ei laajuudeltaan vastannut perinteistä Delfoita, vaikka se oli substanssiltaan vaikea ja erikoisosaamista vaativa. Pyrimme muotoilemaan kysymykset siten, että ne kattaisivat mahdollisimman hyvin hankkeen keskeiset ongelmakohdat ja olisivat samanaikaisesti mahdollisimman helppoja vastata. Saimme erityisesti avoimien kysymysten vastauksista huomattavan määrän tutkimusmateriaalia, jota pystyimme analysoimaan. Kolmas haaste kyselyssä oli saada vastaukset mielestämme keskeisiltä aihepiirin asiantuntijoilta. Vastauksen saamisessa näimme huomattavasti vaivaa lähettämällä tarvittaessa useitakin henkilökohtaisia vastauspyyntöjä.

Haastattelujen suurin rajoite oli, että osaa keskeisistä kotimaisista asiantuntijoista ei saatu haastatteluihin. Etenkin lainsäädännön jälkiarvioinnin osalta haastatteluaineisto ei antanut täysin kattavaa vastausta tutkimuskysymyksiin. Haastatteluun suostuneet asiantuntijat edustavat kuitenkin aihepiirin parhaiten tuntevimpia ammattilaisia Suomessa. Lisäksi haastatteluihin osallistuneiden vastaukset olivat melko yhtenäisiä. On siis epätodennäköistä, että haastatteluiden pohjalta tehdyt havainnot olisivat olleet oleellisesti erilaisia, vaikka haastatteluihin olisi osallistunut suurempi joukko kotimaisia asiantuntijoita.

Lopuksi, kuten aiemmin on jo mainittu, osa hankkeen tutkimuskysymyksistä on siinä määrin teoreettisia tai filosofisia, etteivät empiirisen tutkimuksen menetelmät (kyselyt, haastattelut ja sisällönanalyysi) ole riittäviä tarjoamaan vastauksia niihin. Aihepiiristä tehty aiempi tutkimus sekä tulevaisuuden huomioivaa päätöksentekoa koskeva teoreettinen keskustelu ohjaavatkin vahvasti empiirisistä aineistoista tehtyjä tulkintoja.

Yhteenveto

Kaikki poliittinen päätöksenteko ja yhteiskunnallinen hallinta suuntautuu ja vaikuttaa eri tavoin tulevaisuuteen, minkä takia päätöksenteossa tulisi kartoittaa tulevaisuudessa tapahtuvia vaikutuksia ja tähdätä pitkäjänteisyyteen. Tulevaisuuden huomioivan ja pitkäjänteiseen päätöksentekoon liittyy kuitenkin useita haasteita.

Perustuslaki ja lainsäädäntö ovat tärkeitä välineitä pitkäjänteisyyden edistämiseksi. Myös erilaisilla tavoitteilla ja periaatteilla, kuten kestäväällä kehityksellä, voi olla tärkeä rooli tulevaisuuden huomioimisen ja pitkäjänteisyyden edistämiseksi ja juurruttamisessa yhteiskuntaan.

Osa I – Taustoitus ja keskeiset käsitteet

2 Tulevaisuussuuntautuneen päätöksenteon ja politiikan haasteet, keinot ja tavoitteet

2.1 Demokratian lyhytjänteisyyden ongelma

2.1.1 Lyhytjänteisyyden ajurit

Tässä luvussa tarkastelemme, minkälaisia haasteita ja ongelmia tulevaisuussuuntautuneeseen poliittiseen päätöksentekoon liittyy ja miten ennakkoinnin ja kestävän kehityksen periaatteen avulla on pyritty edistämään tulevaisuuden huomioimista päätöksenteossa. Samalla luvussa esitellään FORGE-hankkeen kannalta keskeisiä käsitteitä. Luvussa hyödynnetään aiheita käsittelevää tutkimuskirjallisuutta, sisällönanalyysejä keskeisistä dokumenteista sekä asiantuntijakyselyn vastauksia.

Tulevaisuuden huomioivan poliittisen päätöksenteon haasteita on tunnistettu aikaisemmassa tutkimuskirjallisuudessa (esim. Jacobs 2008). Tulevaisuuden huomioivaan ja pitkäjänteiseen päätöksentekoon liittyy yksilötasolla monia tiedollisia ja motivationaalisia esteitä, joista on tehty runsaasti käyttäytymistieteellistä tutkimusta (esim. Jacobs & Matthews 2012; 2017; Rapeli ym. 2021). Poliittisessa päätöksenteossa on kuitenkin tarkasteltava myös poliittisia instituutioita sekä niiden synnyttämiä kannustimia. Poliittisen päätöksenteon lyhytnäköisyyden ja -jänteisyyden aiheuttavien tiedollisten ja motivationaalisten tekijöiden taustalla onkin institutionaalisia ajureita (*drivers*).

Tutkimuskirjallisuudessa esitetään usein väite edustuksellisten demokratioiden myopiasta eli lyhytnäköisyydestä (esim. Jacobs 2008; MacKenzie 2021 a). Edustuksellisen demokratian myopialla viitataan esim. Jacobsin (2016) mukaan karkeasti määritellen siihen, että päätöksenteossa ei huomioida poliittisten päätösten vaikutuksia tulevaisuudessa, vaan painotetaan nykyhetken äänestäjiä suosivia päätöksiä. Kenties keskeisin edustuksellisen demokratian lyhytjänteisyyden ajuri onkin siis vaalit, niihin liittyvä kilpailuasetelma ja erityisesti vaaleilla valittavien uudelleenvalinnan varmistaminen, jonka seurauksena edustajien on pyrittävä miellyttämään mahdollisia äänestäjiään (esim. Jacobs 2016). Seurauksena edustajat usein keskittyvät sellaisiin konkreettisiin kysymyksiin ja ratkaisuihin, joiden he uskovat olevan äänestäjille tärkeitä ja miellyttävän heitä. Vaalidemokratian dynamiikan lisäksi vaikutusvaltaiset edunvalvontaorganisaatiot kykenevät usein kaatamaan sellaiset suuret uudistushankkeet, jotka saattaisivat tähdätä pitkäjänteisiin, tulevaisuutta rakentaviin ratkaisuihin, mutta jotka olisivat niille itselleen epäsuotuisia (MacKenzie 2013).

Edustuksellisen demokratian instituutiot ja toisinaan myös muut yhteiskunnalliset vallankäyttäjät luovat erilaisia kannustimia ja paineita päätöksentekijöille. Vaalikilpailun lisäksi vaihtuvat hallitukset vaikeuttavat pitkäjänteisten poliittisten sitoumusten tekemistä. Ilmiö on tunnistettavissa erityisesti tilanteissa, joissa vaalien jälkeen hallituskokoonpanon vaihtuessa myös hallituksen ohjelmalliset tavoitteet muuttuvat.

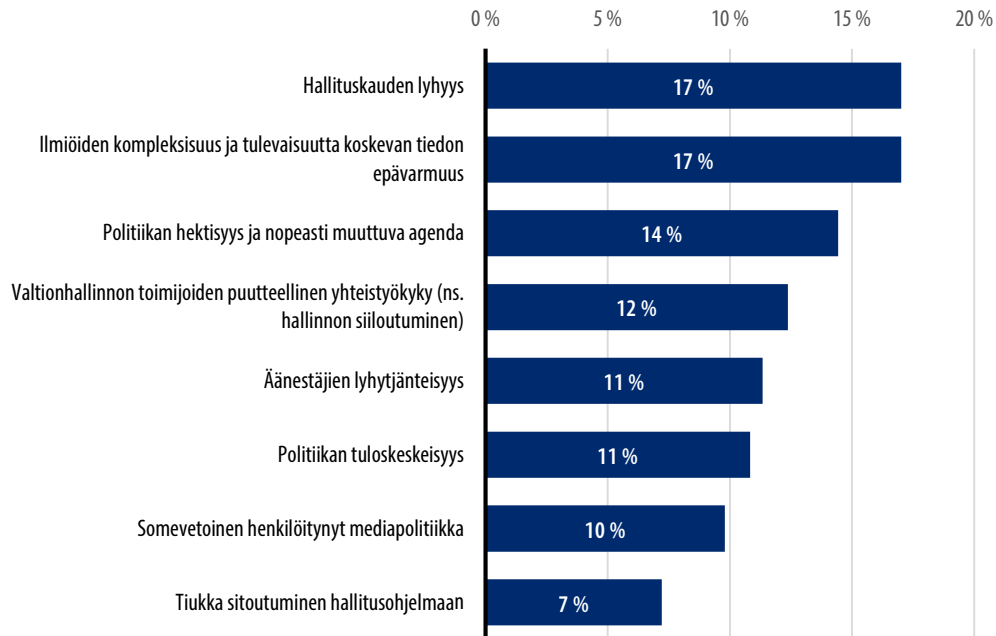
Tulevaisuuden huomioivan päätöksenteon kannalta erityisen ongelmallisina näyttäytyvät sellaiset päätöksentekotilanteet, joissa tulevaisuuden intressit näyttäisivät edellyttävän nykyhetken ihmisiltä jonkinlaisia uhrauksia ja ponnisteluja eli niin sanottuja *tulevaisuusinvestointeja* (Jacobs 2008). Esimerkkejä tällaisista politiikkakysymyksistä ovat eläkekysymykset ja ilmastonmuutoksen torjumiseksi vaadittava politiikka. Joissakin tilanteissa tulevaisuusinvestoinneista koituvat hyödyt eivät konkretisoitu lainkaan uhrauksien tekijöiden elinaikana, vaan niistä hyötyvät vasta niin sanotut tulevat sukupolvet – toisin sanoen alaikäiset ja vielä syntymättömät ihmiset.

Tällaisissa tilanteissa päätösvastuussa olevat nykysukupolvet saattavat olla erityisen haluttomia tekemään esimerkiksi taloudellisia uhrauksia vaativia päätöksiä. Tilanteita vaikeuttaa, ettei tulevilla sukupolvilla – alaikäisillä ja vielä syntymättömillä – ole mahdollisuutta ilmaista omia intressejään tai näkemyksiään poliittisessa päätöksenteossa. Näin tulevien sukupolvien intressejä voidaan tulkita virheellisesti, ja niiden puolustaminen voi olla puutteellista poliittisessa päätöksenteossa.

Toisaalta joidenkin tutkimuskirjallisuudessa esitettyjen näkemysten (esim. Warren 2023) mukaan nimenomaan demokraattiset järjestelmät ovat suhteellisen kykeneviä ennakointiin, tulevaisuuden huomioimiseen sekä pitkäjänteisyyteen. Tämä näkemys perustuu havaintoon, jonka mukaan demokraattisessa päätöksenteossa pyritään ottamaan huomioon laajasti erilaisia näkökantoja sekä puntaroimaan niitä. Näkemysten perusteella väitteet demokratioiden lyhytjänteisyydestä voivat olla liioiteltuja, eikä autoritaarisilla järjestelmillä ole demokratioita parempia edellytyksiä tulevaisuuden huomioivaan päätöksentekoon.

Myös asiantuntijakyselyn vastauksissa toistui tutkimuskirjallisuudessa esitetyt teemat liittyen edustuksellisen demokratian lyhytjänteisyyden ongelmaan. Teemoja kartoitettiin kysymyksellä ”Mitkä asiat ovat mielestänne keskeisimpiä yhteiskunnallisia haasteita muodostettaessa tulevia sukupolvia koskevaa politiikkaa ja lainsäädäntöä?” Vastajille oli annettu valmiita vastausvaihtoehtoja, mutta myös mahdollisuus itse kirjoittaa vastaus. Monivalintoihin perustuvat vastaukset on koottu kuvioon 2.

Kuvio 2. Vastaukset kysymykseen: ”Mitkä asiat ovat mielestänne keskeisimpiä yhteiskunnallisia haasteita muodostettaessa tulevia sukupolvia koskevaa politiikkaa ja lainsäädäntöä?” Kaikki vastaajat.



Ennakoinnin asiantuntijoiden mukaan haasteita luovat edustukselliseen ja vaaleihin perustuvan demokratian tyypilliset piirteet, kuten lyhyet hallituskaudet (17 %) ja päivänpolitiikan nopeasti muuttuvat teemat (14 %). Myös pitkän aikajänteen ongelmien kompleksisuus ja tulevaisuutta koskevan tiedon epävarmuus korostui kyselyn vastauksissa (17 %). Rajoittumista tiettyihin asiakysymyksiin voimistaa esimerkiksi valtionhallinnon siiloutuminen (12 %), politiikan tuloskeskeisyys (11 %) sekä tiukka sitoutuminen hallitusohjelmaan (7 %). Lyhytjänteisyyttä lisää vastaajien mukaan myös ”somevetoinen” henkilöitynyt mediapolitiikka (10 %) ja äänestäjien lyhytjänteisyys (11 %).

Kyselyn vastausten perusteella pitkän aikajänteen hahmottaminen jää usein päivänpoliittisten teemojen taustalle, sillä pitkäjänteiset ongelmat näyttävät abstrakteina ja monimutkaisina verrattuna päivänpolitiikan näennäisesti konkreettisiin ja käytännöllisiin seikoihin. Avointen vastausten perusteella eräs ongelma on se, että ”pitkä aikajänne” voidaan ymmärtää eri tavoin. Tällöin riskinä on, että ”pitkän aikavälin” näkökulma sekoittuu liikaa lyhyen aikajänteen ja jopa nykyhetken intressien kanssa. Tällöin ”pitkää aikajännettä” käytetään ikään kuin perusteena jatkaa nykyisellä toimintamallilla. Asiantuntijakyselyn avoimissa vastauksissa tuli esille myös eturyhmät lyhytjänteisyyttä lisäävänä tekijänä, koska ne ajavat voimakkaasti tiettyä ja usein lyhyen aikajänteen agenda.

Asiantuntijakyselyn vastausten perusteella vaaleilla valittujen päättäjien lisäksi virkamiehet voivat olla hyvin varovaisia muuttamaan mitään, etenkin jos muutokset voisivat uhata valtajärjestelmää tai virkapositiota. Lisäksi pitkäjänteistä politiikkaa heikentää resurssit eli poliittisten päättäjien ajallisten resurssien puute tai valtion taloudellisen budjetin rajallisuus. Päättäjät kiireen alla suosivat lyhyen aikajänteen ongelmia, ja erityisesti valtion budjettia ohjaava taloudellinen logiikka säätelee ratkaisevalla tavalla potentiaalisia tulevaisuusinvestointeja.

Tulevien sukupolvien edustamiseen keskittyvien instituutioiden haasteet

Tulevien sukupolvien edustamisen haasteet voidaan tiivistää viiteen teemaan. Teemat on muodostettu ennakoitukyselyn perusteella, jossa kysyttiin keskeisiä teemoja, jotka vaikuttavat kykyymme kehittää tulevia sukupolvia huomioivaa lainsäädäntöä.

- 1) vaikeudet määritellä tulevat sukupolvet suhteessa omaan aikaamme,
- 2) vaikeudet määritellä nykyhetken veloitteemme suhteessa tuleviin sukupolviin,
- 3) tulevaisuussuuntautuneiden instituutioiden puute yhteiskunnassa,
- 4) liiallinen riippuvuutemme lyhyen perspektiivin poliittisista ja taloudellisista teorioista, ja
- 5) yleinen tulevaisuuden pohdinnan aikaansaama kognitiivinen dissonanssi.

2.1.2 Vaikutuseriaate ja ”pitkän aikavälin” ongelmat

Tässä alaluvussa keskitymme pohdintaan siitä, *miksi* meidän tulisi huomioida kauempana tulevaisuudessa tapahtuvat päätöksemme seuraukset ja *miten* voimme tunnistaa erityisiä ”pitkän” ja ”lyhyen” aikavälin poliittisia ongelmia, vai onko tunnistaminen edes mahdollista. Etenkin ensimmäistä kysymystä on tarkasteltu laajasti politiikan filosofiassa ja demokratiateorioissa, ja siksi viittaamme ensisijaisesti näihin keskusteluihin. Jälkimmäistä kysymystä tarkastelemme aikaisemman tutkimuskirjallisuuden lisäksi myös asiantuntijakyselyn perusteella.

Ajatus velvollisuudesta huomioida päätöstemme vaikutukset myös tulevaisuudessa on yleinen moraalinen periaate, jota on sovellettu monissa eri yhteisöissä eri puolilla maailmaa. Länsimaisessa demokratia-ajattelussa lähdetään usein siitä, että niillä, joita poliittiset

päätökset sitovat, tulisi olla oikeus osallistua niiden tekemiseen (*all bound principle*; esim. Dahl 1999). Käytännössä periaatteen on tulkittu tarkoittavan tietyllä maantieteellisesti rajatulla alueella, kuten kansallisvaltiossa, pysyvästi asuvia aikuisia ihmisiä.

Monissa tilanteissa periaate ei kuitenkaan vaikuta riittävältä oikeuttamaan päätöksentekoa, sillä demokraattisesti tehdyt päätökset voivat usein vaikuttaa merkittävästi ja negatiivisesti myös sellaisiin ihmisiin, jotka eivät ole voineet syystä tai toisesta osallistua niiden tekemiseen. Tällaisia ihmisiä ovat esimerkiksi päätösten vaikutuspiirissä olevat, valtion rajojen ulkopuolella elävät ihmiset sekä tulevaisuuden ihmiset, mukaan lukien vielä syntymättömät yksilöt. Moraalisesta näkökulmasta poliittisilla päätöksentekijöillä olisi velvollisuus huomioida näiden päätösten vaikutuspiirissä olevien ihmisten näkökannat ja intressit niin, että päätökset eivät aiheuttaisi kenellekään merkittävää haittaa ja olisivat kaikkien vaikutuspiirissä olevien hyväksyttävissä.

Tällaisesta ajattelusta voidaan puhua vaikutusperiaatteena (*all affected principle*). Vaikka periaatteesta on ristiriitaisia tulkintoja (esim. Lagerspetz 2018), vaikutusperiaatetta voidaan pitää olennaisena osana demokraattisen järjestelmän moraalista oikeutusta. Vaikutusperiaatteen avulla pyritään turvaamaan, että demokraattiset päätökset eivät ole epäoikeudenmukaisia tai kohtuuttomia joidenkin niiden vaikutuspiirissä olevien yksilöiden tai ihmisryhmien kannalta (esim. Näsström 2011).

Vastuullisessa poliittisessa päätöksenteossa pyritäänkin arvioimaan, minkälaisia erilaisia syy-seuraussuhteita poliittisista päätöksistämme koituu (Caney 2018) ja miten vaikutukset kohdistuvat ihmisiin ja ympäristöön, mukaan lukien myös mahdolliset vaikutukset tulevaisuuden ihmisiin. Poliittisessa päätöksenteossa tulisikin ennakoita ja arvioida, minkälaisia mahdollisia hyötyjä ja haittoja eri päätösvaihtoehdoista koituu ja millä aikajän-teillä nämä hyödyt ja haitat materialisoituvat.

Tulevaisuuden huomioivan päätöksenteon keskeinen haaste näyttäisi olevan ennen kaikkea, miten voimme arvioida ja tulkita päätöstemme seurauksia tulevaisuudessa ja tuleville ihmisille, jotka eivät itse voi osallistua päätösten tekemiseen. Lisäksi vaikutusten ennakointiin liittyy monia epävarmuuksia toimintaympäristön muutosten vuoksi ja myös siksi, että päätöksistä koituu usein monia välillisiä ja myös ei-tarkoitettuja vaikutuksia.

Vaikka hyväksyisimme ajatuksen siitä, että meidän täytyy huomioida myös päätöstemme vaikutukset tulevaisuudessa, poliittisiin asiakysymyksiin ja päätöksiin liittyviä aikajän-teitä on usein vaikeata hahmottaa. Erityisesti pyrkimykset erotella toisistaan ”pitkän” ja ”lyhyen” aikavälin politiikkaongelmia toisistaan voivat olla jopa harhaanjohtavia (ks. MacKenzie 2021b). Niin sanotuilla ”lyhyen aikavälin” ongelmilla, kuten koronapandemialla ja siihen liittyvällä päätöksenteolla, voi olla hyvin monia ei-tarkoitettuja ja usein vaikeasti ennakoitavia pitkän aikavälin vaikutuksia yhteiskuntaan ja ihmisten elämään. Itse asiassa

lähestulkoon kaikkiin poliittisiin ongelmiin ja päätöksiin liittyy sekä lyhyen että pitkän aikavälin vaikutuksia.

Johtopäätöksestä ei kuitenkaan ole paljoakaan apua käytännön lainsäädännön ja poliittisen päätöksenteon kannalta, jossa vaikutusarvioinnin laajuuteen ja aikajänteeisiin toivottaisiin selkeitä ohjeita. Usein huomiota kiinnitetään poliittisten päätösvaihtoehtojen ennakoituihin haitallisiin vaikutuksiin sekä näiden peruuttamattomuuteen. Muita huomionarvoisia näkökantoja ovat poliittista päätöksentekoa edellyttävien ongelmien toistuvuus tai kumulatiivisuus; esimerkiksi pandemiat ovat luonteeltaan toistuvia ilmiöitä, kun taas ilmastonmuutos on kumulatiivinen ongelma, joihin eri toimijat vaikuttavat inkrementaalisesti (Hansson 2023). Myös poliittisten ongelmien maantieteellinen kattavuus tulee ottaa huomioon, sillä ongelmiin vastaaminen edellyttää vaihtelevissa määrin kansainvälistä yhteistyötä. Ilmeisin esimerkki on ilmastonmuutos, joka on luonteeltaan maailmanlaajuisen ongelma.

Käytännön lainsäädäntötyön kannalta on olennaista ainakin yrittää tunnistaa tiettyjä päätöksenteon osa-alueita ja kokonaisuuksia, jossa ennakointitiedon hyödyntäminen ja tulevaisuudessa toteutuvien vaikutusten huomioiminen olisivat erityisen perusteltuja. Tällaisia aiheita kartoitettiin asiantuntijakyselyllä kysymyksellä: ”Jos valtioiden tavoitteena olisi tehdä tulevat sukupolvet paremmin huomioivaa lainsäädäntöä, mitkä olisivat keskeisimmät huomioon otettavat asiat lainsäädännön ja esimerkiksi lainvalmisteluprosessin kehittämisen näkökulmasta?” Kysymyksessä vastaajaa pyydettiin antamaan vastaus omin sanoin.

Vastausten perusteella pitkän aikajänteen tarkastelua vaativat etenkin: 1) ylisukupolvisen taloudellisen epätasa-arvon kysymykset, 2) alkuperäiskansojen ja eri ikäryhmien väliset kollektiiviset oikeudet sekä 3) näyttöön perustuvat lakikysymykset, joissa käsitellään esimerkiksi luonnon saastuttamista tai sosiaalisia kysymyksiä. Myös ikääntyminen, eläkekysymykset, kansalaisvapaudet, päästöt ja ilmasto-oikeus, aseidenriisunta, tekoäly ja koulutus tunnistettiin tärkeiksi aiheiksi pitkän aikavälin tarkastelussa. Vastaukset korostivat myös teknologiaan liittyvässä päätöksenteossa tehtävää tulevaisuuden ennakointia. Kaiken kaikkiaan eri vastaajat korostivat hyvin eri tyyppisiä pitkän aikavälin vaikutuksia, ja aiheet vaihtelevat taloudellisista sosiaalisiin ja ympäristövaikutuksiin. Havainto näyttää tukevan aiemmin esitettyjä näkemystä siitä, ettei ole ongelmatonta tapaa erotella toisistaan ”pitkän” ja ”lyhyen” aikajänteen asiakysymyksiä.

Asiantuntijakyselyn vastaukset tukevat huomiota siitä, että pitkän aikavälin huomioimista edellyttävien kysymysten tunnistaminen ei ole yksiselitteistä. Näin ollen voidaan todeta, että käytännön lainsäädäntötilanteissa vaikutuksia täytyy tarkastella käsillä olevan poliittisen ongelman luonteen perusteella pyrkien ennakoimaan eri lainsäädäntövaihtoehtojen välittömiä ja välillisiä vaikutuksia erilaisissa mahdollisissa kehityskuluissa.

2.2 Ennakoinnin ulottuvuudet ja käsitteet

Tulevaisuudentutkimus ja ennakointi ovat keskeisiä keinoja kasvattaa yhteiskunnan kyvykkyyttä tulevaisuussuuntautuneeseen päätöksentekoon ja politiikkaan. Tässä alaluvussa käsitellään ennakoinnin keskeiset käsitteet, ajattelu- ja toimintatavat. Näiden ymmärtäminen on olennaista, jotta ennakoinnin käytäntöjä voitaisiin kytkeä kokonaisvaltaisesti päätöksentekoon ja lainvalmisteluun. Ensimmäiseksi määrittelemme, mitä tulevaisuudentutkimuksella tarkoitetaan, jonka jälkeen käymme läpi ennakoinnin määritelmän, sen keskeiset käsitteet sekä ajattelu- ja toimintatavat.

Tulevaisuudentutkimus (*futures studies* tai *futures research*) on monitieteinen, tieteidenvälinen ja poikkitieteellinen tiedonala, jota voidaan pitää eräänlaisena tulevaisuutta koskevana perustieteenä, jossa tutkitaan ja pohditaan laaja-alaisia ja moninäkökulmaisia kysymyksiä. Tulevaisuudentutkimuksen aikajänne koskee usein vuosikymmentä, useita vuosikymmeniä tai jopa vuosisatoja. Tulevaisuudentutkimusta luonnehtii perusolettamus siitä, että tulevaisuutta ei voida ennustaa tarkasti, vaan tulevaisuus on avoin ja siihen voidaan vaikuttaa erilaisin toimenpitein. Täten tulevaisuudentutkimuksessa pyritään kartoittamaan vaihtoehtoisia tulevaisuuden tiloja tai tulevaisuuksia. (Esim. Kamppinen ym. 2003.)

Ennakointi on tulevaisuudentutkimuksen alakategoria ja toimintamalli. Ennakointi kohdistuu usein jonkin organisaation strategiseen päätöksentekotilanteeseen tai toimintaan ja tietyn päätöksentekotilanteen kannalta oleellisten toimijoiden osallistamisen painottamiseen. Ennakoinnilla keskitytään yleensä tuottamaan tietoa tietyn toimijan tai toiminnallisen sektorin näkökulmasta, kuten organisaation, yrityksen, teknologian tai teollisuuden alan, alueen tai valtion näkökulmasta. Ennakoinnin aikajänne on yleensä tulevaisuudentutkimusta lyhyempi, kuten 10 vuotta, mutta aikajänne riippuu pitkälti tarkasteltavasta päätöksentekotilanteesta ja kontekstista. Esimerkiksi valtion infrastruktuureja tarkastellessa voidaan puhua jopa kymmenien vuosien tai jopa sadan vuoden aikajänteestä oleellisten muutosten horisonttina. (Ks. esim. Auvinen ym. 2012.)

Ennakoinnissa korostetaan neljää ajattelu- ja toimintatapaa politiikan ja päätöksenteon tulevaisuussuuntaamiseksi. Ensimmäinen näistä liittyy yhteiskunnallisten muutosten kompleksisuuteen ja siitä kumpuavan tulevaisuuden epävarmuuden ja yllättävyyden tiedostamiseen; inhimillisen toiminnan huomattavat epävarmuudet ja yllätysmomentit tulisi ottaa systemaattisen tarkasteluun poliittisen päätöksenteon ja yhteiskunnallisen suunnittelun peruslähtökohdiksi.

Toinen ajattelu- ja toimintatapa liittyy toimintaympäristön muutosten analysointiin (*horizon scanning*), jota voidaan tehdä systemaattisesti erilaisilla menetelmillä. Toimintaympäristön analyysissä on kyse toiminnasta, jossa nykytilaa kuvaavia aineistoja, kuten kirjallisia aineistoja ja tilastollisia aikasarjoja, yhdistetään systemaattiseen

tulevaisuuspohdintaan. Tavoitteena on ns. aktivoida aineistoa tekemällä tulevaisuussuunnituneita näkemyksellisiä huomioita ja johtopäätöksiä suhteessa tarkastelukontekstiin. Toimintaympäristön analyysi kannattaa toteuttaa siten, että yhteiskunnallisen toiminnan suunnittelulle oleelliset tulkintaerot otetaan huomioon prosessissa. Systemaattisia menetelmiä soveltaen erilaiset tulkinnot voidaan tehdä näkyviksi siten, että ne muodostavat oman ns. tietokerroksensa analyysin perustaksi.

Kolmas ajattelu- ja toimintatapa liittyy tulevaisuuden vaihtoehtoisten kehityskulkujen avaamiseen ja tulevaisuuden perustavanlaatuisen vaihtoehtoisuuden tiedostamiseen. Esimerkiksi skenaarioanalyysiä voidaan tehdä erilaisilla menetelmillä ja eri tavoin¹, mutta näitä yhdistävät tietyt yhtäläisyydet ja elementit, joita voidaan kutsua skenaarioajatteluksi. Ensimmäinen yhdistävä tekijä on pyrkimys tulevaisuuden vaihtoehtojen avaamiseen systemaattisesti kysymällä: mitkä kehityskulut ovat mahdollisia tulevaisuudessa? Vaihtoehtoja voi avata eri tavoin, esimerkiksi kartoittamalla todennäköisiä ja epätodennäköisiä, toivottuja ja kartettavia, mahdollisia ja uskomattomilta tuntuvia vaihtoehtoja (ks. Voros 2003, 16). Toinen yhdistävä tekijä on pyrkimys vaihtoehtoisten skenaarioiden kehystämiseen eli pohditaan, mitkä ovat skenaarioiden keskeiset vaikutukset tietyn organisaation toiminnan kannalta. Kolmas yhdistävä tekijä on pyrkimys varautua eri skenaarioihin tekemällä vaihtoehtoisia strategioita eri skenaarioita varten, etsimällä mahdollisimman robusteja ja useissa skenaarioissa toimivia strategioita sekä pohtimalla tarkasteltujen skenaarioiden toteutumisen potentiaalisia seuraamuksia.

Neljäs ajattelu- ja toimintatapa korostaa, kuinka ennakkointiprosessien tulisi olla osallistavia. Ennakkointiprosessin voi poliittisen päätöksenteon ja yhteiskunnallisen suunnittelun näkökulmasta katsoa olevan sitä laadukkaampi, mitä useampi tarkasteltuun kysymykseen eri tavoin kytkeytyvä toimija osallistuu prosessiin. Näin varmistetaan, että ennakkointiprosessiin saadaan sisällytettyä tarvittavaa moninäkökulmaisuutta. Laaja osallistavuus on keskeistä myös siksi, että ennakkointiprosessiin osallistuneet eri organisaatioiden edustajat ikään kuin vievät ja integroivat prosessin tuloksia omaan organisaatioonsa niin prosessin aikana kuin sen jälkeen. Laajan osallistavuuden myötä ennakkointiosaaminen ja kyvykkyys ennakkointitiedon käyttämiseen kasvaa laajasti koko yhteiskunnassa. Laajan osallistavuuden haasteena on, että sen toteutus vaatii huomattavaa panostusta ennakkointiprosessin johtamiseen ja fasilitointiin.

1 Skenaarioilla on useita eri määritelmiä (ks. Amer ym. 2013). Skenaarion alkuperäinen merkitys viittaa elokuvien tekemisessä käytettyyn sarjakuvamaisen juonen kuvaukseen. Kahn & Wiener (1967) määrittivät skenaarion olevan "hypoteettisten tulevien tapahtumien kokonaisuus, jotka kuvaavat mahdollisia kausaalisuhteita ja niihin liittyviä päätöksentekopisteitä." Skenaario tarkoittaa siten nykyhetken ja tulevaisuuden välillä olevaa mahdollista polkua (Godet 2000), joka voidaan kuvata ns. skenaarionarratiivina (Fontela & Hingel 1993). Skenaarioita voidaan rakentaa monin tavoin, eri oletuksin ja eri menetelmillä (esim. Bishop ym. 2007). Börjeson ym. (2006) ovat jakaneet skenaariot kolmeen eri luokkaan: ennustavat skenaariot (*predictive*), eksploratiiviset skenaariot (*explorative*) ja normatiiviset skenaariot (*normative*). Skenaarioita voidaan tehdä myös kvalitatiivisilla ja spekulatiivisuutta korostavilla menetelmillä (Booth ym. 2009).

Ennakoinnin keskeiset käsitteet

Ennakoiva hallinta tai hallinto (*anticipatory governance*)

Laaja-alainen yhteiskunnallinen kapasiteetti, jonka avulla pyritään hallitsemaan nouseviin tietämyspohjaisiin teknologioihin liittyviä monia virtoja silloin, kun niitä voidaan vielä hallita. Vastaa kolmeen solmukohtaan: 1) poliittisilla toimenpiteillä pitäisi olla vain tarkasti rajattavissa olevia yhteiskunnallisia vaikutuksia, 2) poliittisten toimenpiteiden tulisi perustua systeemiseen ymmärrykseen, joka yhdistää yhteiskuntatieteellistä ja luonnontieteellistä näkemystä sekä 3) poliittisessa keskustelussa tieteellinen tutkimus tulisi nähdä osittain ohjattavissa olevana toimintana. (Guston 2014.)

Ennakoiva innovaatiohallinta (*anticipatory innovation governance*)

Mekanismit ja rakenteet, jotka edistävät ennakoivan innovaation kehittymistä muiden innovaatiomuotojen ohessa. Myös antisipaatio ja ennakoiva innovaatio ovat osa käsitettä. (Tönurist & Hanson 2020, 32.)

Strateginen ennakointi (*strategic foresight*)

Pyrkii muodostamaan relevanttia ja näkemyksellistä tietoa tulevaisuuden mahdollisista jatkuvaluonteisista kehityskuluista ja epäjatkuvaluonteisista kehityskuluista (Ahlqvist & Uotila 2020).

Politiikan tulevaisuusvarmistus ja painetestaus (*policy future-proofing and stress-testing*)

Menetelmiä, joilla voidaan tehdä näkyväksi ja arvioida tulevaisuussuuntautuneisuuden ulottuvuuksia. Voidaan hyödyntää poliittisessa päätöksenteossa ja sääntelyn toteuttamisessa.

Ennako- ja jälkiarviointi (*ex ante and ex post evaluation*)

Tuottaa ”strategista tietoa [politiikkatoiminnan] vaihtoehdoista aikaisessa vaiheessa, kun vaikutusmahdollisuudet ovat vielä suuremmat.” Jälkiarviointi tehdään arviointikohteen operatiivisen toimintavaiheen jälkeen tavoitteena koota ja kiteyttää oppeja ja johtopäätöksiä samankaltaisten projektien toteuttamiseksi tulevaisuudessa (Samset & Christensen 2017, 2).

2.3 Kestävän kehityksen periaate

Yksi keskeisimmistä tulevaisuussuuntautuneista ja pitkän aikavälin poliittisista tavoitteista on kestävä kehitys eli kehitys, joka turvaa nykyisten ja tulevien sukupolvien mahdollisuudet hyvään elämään (World Commission on Environment and Development 1987). Kestävä kehitys on olennainen tavoite tulevien sukupolvien kannalta ja vastavuoroisesti yksi mahdollinen tavoite ennakkoinnille. Käymme läpi tässä alaluvussa kestävä kehityksen määritelmää, periaatteeseen kohdistettua kritiikkiä sekä sen suhdetta ennakkointiin. Lisäksi teemme kestävä kehityksen periaatteesta muutaman huomion ympäristö- ja kansainvälisen oikeuden näkökulmasta.

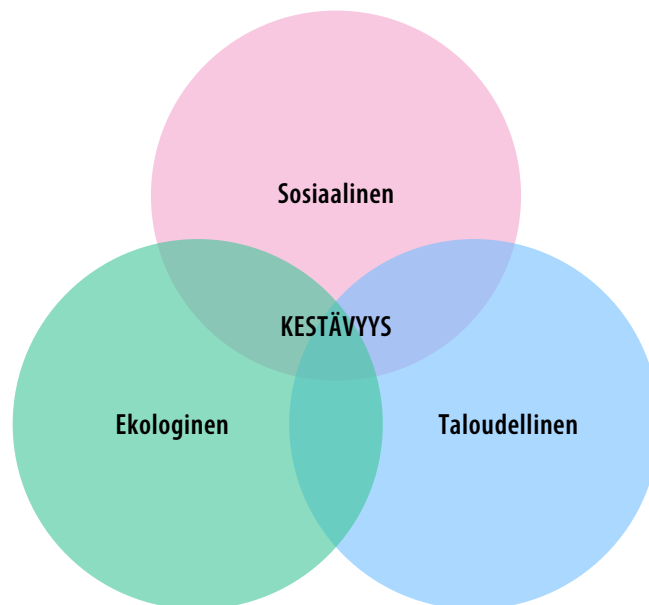
Kestävä kehityksen käsite syntyi vastauksena taloudellista kasvua korostavien modernisaatioteorioiden kritiikille. Kritiikkiä edustaa Rooman klubin² vuonna 1972 julkaisema tulevaisuussuuntautunut raportti *Kasvun rajat* (esim. Du Pisani 2006), jonka mukaan maapallo ei kestä tahtia, jolla talous ja väestö kasvaa (Club of Rome n.d.). *Kasvun rajat* -raportin julkaisun kanssa samaan aikaan YK:n Tukholmassa järjestetyssä ympäristökongressissa käytiin kestävään kehitykseen liittyvää keskustelua, vaikka termiä ei eksplisiittisesti kongressissa käytettykään. Kestävä kehityksen käsite sen sijaan valtavirtaistui poliittista päätöksentekoa ohjaavana periaatteena, kun YK:n alainen Brundtlandin komissio julkaisi vuonna 1987 kuuluisan *Our Common Future* -raportin, jossa kestävä kehitys määriteltiin nykyisten ja tulevien sukupolvien turvaavaksi kehitykseksi (World Commission on Environment and Development 1987). Periaate ja sen käytännöt ovat kehittyneet myöhemmin etenkin *Earth Summitissa* eli Rion ympäristökongressissa (1992), Kestävä kehityksen huippukokouksessa (2002) sekä Agenda 2030:n eli YK:n kestävä kehityksen toimintaohjelman (2015) myötä. Toimintaohjelma rakentuu 17 tavoitteesta, jotka ohjaavat kaikissa maissa kestävä kehityksen työtä. (Kestavakehitys.fi n.d., a; YK-liitto n.d.)

Ennakkoinnilla on ollut kestävä kehityksen muodostumisessa ja tavoittelussa tärkeä rooli. Esimerkiksi periaatteen syntymiseen vaikuttanut *Kasvun rajat* -raportti edusti tulevaisuussuuntautunutta ajattelutapaa. Kestävällä kehityksellä ja ennakkoinnilla on edelleenkin yhteisiä piirteitä. Ne pyrkivät lisäämään tulevaisuuden huomioimista päätöksenteossa, minkä lisäksi ne ottavat kantaa tulevaisuuteen tarjotakseen vaihtoehtoisia kehityskulkuja. Molemmat hyödyntävät poikkitieteellisyttä ja soveltavat erilaisia mallintamisen käytäntöjä. Ne ovat toimintaorientoituneita, ja niiden tavoitteena on päätöksentekoon vaikuttaminen. Voidaan jopa väittää, että ennakkoinnin äärimmäinen tavoite on saavuttaa kestävä kehitys muuttuvassa maailmassa. Ennakkointi on vähintään tärkeä työkalu kestävyden saavuttamisessa, sillä sen tavoitteena on tuottaa kestäviä strategioita ja politiikkaa. Ennakkointia voitaisiin myös hyödyntää kestävyden tavoittelussa entistä enemmän. (Destatte 2010.)

2 <https://www.clubofrome.org/about-us/>

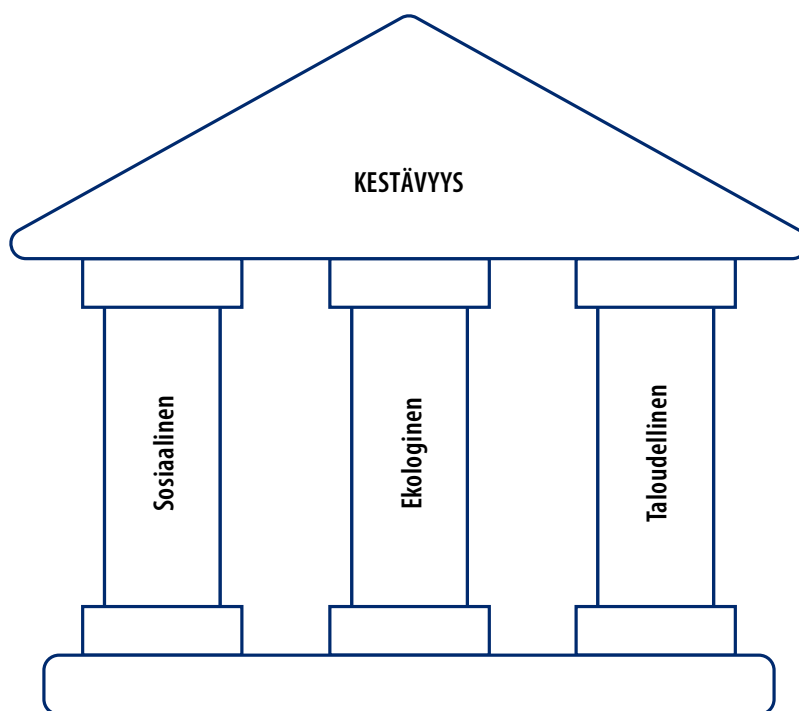
Kestävän kehityksen kuvataan rakentuvan useimmiten kolmesta ulottuvuudesta, ekologisesta, sosiaalisesta ja taloudellisesta kestävydestä. Kestävän kehityksen tavoitteiden toteutumiseksi ei yhden osa-alueen saavuttaminen saa vaarantaa toista osa-aluetta. (YK-liitto n.d.) Kestävää kehitystä ja sen ulottuvuuksia havainnollistetaan eri tavoin (kuviot 3, 4 ja 5). Kuvio 3 kuvaa kestävyiden kolmella erillisellä ympyrällä, joista jokainen ympyrä kuvastaa yhtä ulottuvuutta ja siten niiden liittymäkohta kestävyttä. Kuviota käytetään usein akateemisessa kirjallisuudessa, poliittisten päätösten dokumenteissa sekä yritysten toimesta. Kuvion ongelmana on, ettei se kuvaa ulottuvuuksia keskinäisriippuvaisiksi.

Kuvio 3. Yleinen tapa kuvittaa kestävyys.



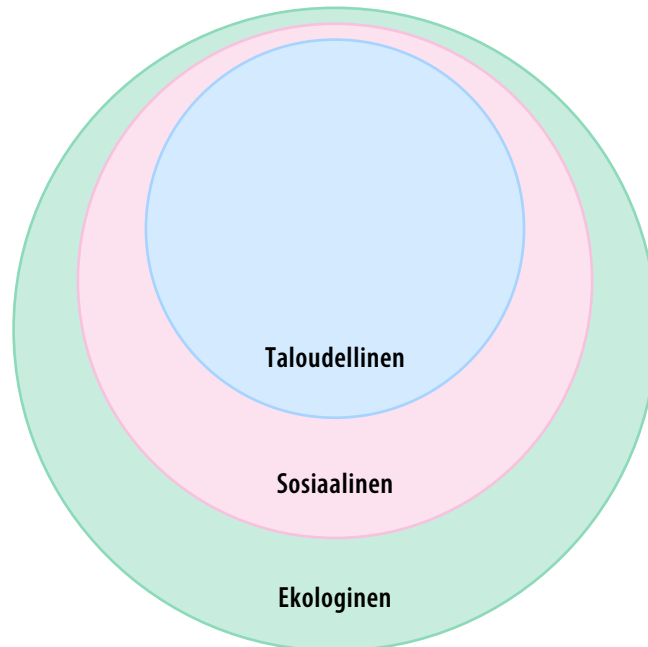
Vaihtoehtoisia kestävän kehityksen kuvaajia ovat kuviot, jossa kestävyiden kolme ulottuvuutta kuvataan sisäkkäisinä ympyröinä (kuvio 5) tai pilareina (kuvio 4). Pilarikuviota saatetaan toisinaan kuvittaa myös institutionaalinen, kulttuurinen tai tekninen ulottuvuus. Pilarikuvaus on kestävyttä käsittelevässä kirjallisuudessa hallitsevin, vaikka kuvion oikeellisuus on toisinaan kyseenalaistettu. Pilarikuviota yhdeksi suurimmaksi ongelmaksi on tunnistettu sen teoretisoinnin puuttuminen; pilariajattelulle ei ole esitetty selvää kehystä tai teoreettista taustaa Brundtlandin raportissa, Agenda 21:ssä tai vuoden 2002 kestävän kehityksen huippukokouksessa, vaikka näitä pidetään pilariajattelun kehityksen lähtökohtina. (Purvis ym. 2019, 681, 685.)

Kuvio 4. Kestävyyden ulottuvuuksien yleisin kuvaaja koostuu pilareista.



Muun muassa Lehtonen (2004, 201) on tuonut esille kestävän kehityksen pilareita koskevaa kritiikkiä. Lehtosen (2004) mukaan pilariajattelun riskeinä on, että se voi tahattomasti suosia olemassa olevia (haitallisia) rakenteita. Pilariajattelu ei myöskään auta huomioimaan kestävän kehityksen ulottuvuuksien välisiä suhteita, eikä etenkään sitä, missä määrin eri ulottuvuudet ovat yhteen sovitettavissa tai ristiriidassa keskenään. Lehtonen (2004) nostaa esille sen, että kestävän kehityksen kolme pilaria eivät ehkä ole täysin symmetrisiä keskenään, eikä niiden toteutumiseen liittyvät mittarit ole keskenään yhteismitallisia. Sisäkkäisistä ympyröistä koostuvan kuvion (kuvio 5) etuna pidetäänkin, että sen mukaan kaiken kestävän kehityksen täytyy tapahtua ympäristön ehdoilla.

Kuvio 5. Sisäkkäisistä ympyröistä rakentuva kestävyden kuvaus.



Kestävän kehityksen ongelmat eivät rajoitu vain sen eri kuvituksiin. Kestävän kehityksen käsitteen yksi merkittävimmistä ongelmista on sen ulottuvuuksien välillä vallitsevat ristiriidat, etenkin ristiriita taloudellisen ja ympäristöllisen ulottuvuuden välillä. Ristiriita syntyy taloudellisen hyvinvoinnin saavuttamiseksi käytettävien keinojen asettamasta riskistä ympäristölle. Toinen ongelma liittyy käsitteen laajuuteen ja monimutkaisuuteen, sillä käsitteen laajuus on aiheuttanut laajojen ongelmien yksinkertaistamisen, mutta samanaikaisesti käsitteen tarpeettoman monimutkaistamisen niin, että tavallisen kansalaisen on vaikea enää ymmärtää käsitettä. (Gupta 2017.) Kestävää kehitystä on myös kritisoitu sen epämääräisyydestä, sillä käsitteen merkityksestä ei ole vallitsevaa yhteisymmärrystä. Käsitteen epämääräisyys vuorostaan vaikeuttaa valtioihin kohdistuvien tehokkaiden velvollisuuksien luomista ja siten kestävä kehityksen periaatteen täytäntöönpanoa. (Capitani & Comazzeto 2019, 39–42.)

Ongelmien seurauksena kestävä kehityksen periaatteet eivät ole suoraviivaisesti sovellettavissa julkisessa tai poliittisessa päätöksenteossa, ja politiikassa joudutaan väijäämättä tekemään valintoja sen suhteen, miten kestävä kehityksen eri ulottuvuuksia painotetaan ja arvotetaan. Kestävän kehityksen periaatteet eivät siis sinänsä anna selkeää ohjenuoraa lainsäädännölle tai yleisemmin julkiselle päätöksenteolle, eikä niihin sitoutuminen poista poliittisten valintojen välttämättömyyttä.

Ennakoinnin hyödyntäminen LUMOAVA-hankkeessa

Ennakoinnin hyödyntäminen on erityisen tärkeää kestävästä kehityksestä etävissä moniulotteisissa yhteiskunnallisissa haasteissa. Tällaisten haasteiden onnistunut hallinta vaatii usein eri lähestymistapojen koordinaatiota. Esimerkiksi käynnissä olevan luontokadon torjumiseksi tarvitaan sekä pitkäjänteistä ajattelua että eri hallinnonalojen yhteistyötä.

Turun yliopiston koordinoima LUMOAVA-hanke (Luonnon monimuotoisuutta kunnioittava johtajuus, Biodiful n.d.) hyödyntää ennakkoinnin välineitä ja tulevaisuusajattelua vaikuttaakseen luonnon monimuotoisuuden hallintaan liittyviin ongelmiin. Hankkeessa luontokatoa lähestytään tulevaisuusorientoituneesti. Tavoitteena on korjata niitä yhteiskunnan eri tasoilla vaikuttavia mekanismeja, jotka aiheuttavat luontokatoa. Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen osahankkeessa tutkitaan niitä julkisen sektorin institutionaalisia käytäntöjä mm. hallinnossa, politiikassa ja taloudessa, jotka vaikeuttavat luontokatoon puuttumista. Tilalle esitetään biodiversiteettiä tukevia ja vahvistavia ratkaisumalleja. LUMOAVA keskittyy FORGE-hankkeen tavoin olosuhteisiin, joiden avulla voitaisiin parantaa pitkäjänteistä ajattelua ja siten edistää kestävä kehityksen saavuttamista suomalaisessa hallinnossa ja päätöksenteossa.

Ratkaisujen löytämiseksi ja kehittämiseksi hanke hyödyntää ennakkoinnin menetelmiä. Hankkeen tavoitteena on osallistaa julkisen sektorin keskeisiä toimijoita pitkäjänteiseen ajatteluun, jolla voidaan hyödyttää sekä luonnon monimuotoisuutta että toimijoita itseään.

Hankkeen rahoittaa strategisen tutkimuksen neuvosto (STN), ja hanke jatkuu vuoteen 2027 asti.

Kestävällä kehityksellä on oma merkityksensä ympäristöoikeudessa. Ympäristöoikeudessa käsite ymmärretään sisällön ja tulkintojen osalta avoimeksi ja poliittisluonteiseksi periaatteeksi, ja sen tavoitteeksi määritellään tulevien sukupolvien oikeuksien turvaaminen päättää kestävä kehityksen suunnasta. Ympäristöoikeudessa periaate on otettu aluksi mukaan kansainvälisiin julistuksiin.

Kestävä kehityksen asemasta kansainvälisessä oikeudessa on erilaisia näkemyksiä. Kestävä kehitys voidaan pitää kansainvälisen oikeuden periaatteena tai yleistasona kansainvälisen oikeuden periaatteena. Toisaalta sen asema kansainvälisessä oikeudessa

voidaan kiistää täysin periaatteen laajuuden ja epämääräisyyden vuoksi. Kestävän kehityksen periaate on kuitenkin tunnustettu kansainvälisessä juridiikassa, ja siihen viitataan useissa olennaisissa kansainvälisissä sopimuksissa. (Bosselmann 2020, 10–12.) Periaatetta voidaan näin ollen pitää oikeusjärjestysten ohjausperiaatteena. Oikeusjärjestyksiä ei kuitenkaan ole toistaiseksi sovellettu muiden kuin elävien ihmisten etujen suojeluun ja edistämiseen. Kestävän kehityksen periaate eroaa toisaalta muista ympäristöllisistä ohjausperiaatteista siinä suhteessa, että sillä on vahva sosiaalinen ja taloudellinen ulottuvuus. (Hollo 2009.)

Yhteenveto

FORGE-hankkeen kysymyksenasettelu heijastuu politiikan tutkimuksessa analysoituun väitteeseen, jonka mukaan edustuksellinen demokratia järjestelmänä luo erilaisia tiedollisia ja motivaationaalisia esteitä tulevaisuuden huomioimiselle.

Tulevaisuudentutkimuksessa kehitettyjen ennakointimenettelyjen soveltaminen olisi keino laajentaa tulevaisuushorisonttia poliittisessa päätöksenteossa. Tulevaisuudentutkimus ja ennakointi ovat puolestaan vahvasti vaikuttaneet kestävän kehityksen viitekehysten kehittymiseen 1970-luvulta lähtien. Kestävän kehityksen viitekehys sisältää puolestaan normatiivisia periaatteita, jotka velvoittavat ja kannustavat päättäjiä ottamaan tulevien ihmisten intressit ja oikeudet paremmin huomioon.

3 Tulevien sukupolvien käsitteen ja oikeuksien määrittely

3.1 Tulevat sukupolvet: käsitteen määrittely

Vaikka tulevien sukupolvien intresseihin ja oikeuksiin viitataan toistuvasti yhteiskunnallisessa ja poliittisessa keskustelussa, ei ole olemassa yhteisesti jaettua käsitystä siitä, keitä tai mitä tulevilla sukupolvilla tarkoitetaan. Kuitenkin sillä, miten tulevat sukupolvet määritellään, voi olla merkittävä vaikutus siihen, missä määrin ja miten tulevaisuutta ja tulevaisuuden intressejä huomioidaan lainsäädännössä ja poliittisessa päätöksenteossa yleisemmin. Tässä alaluvussa käydään läpi tulevien sukupolvien käsitteen määrittelyä ennakointikyselyn vastausten avulla.

Ennen kyselyvastausten analyysia on kuitenkin olennaista nostaa esiin kaksi huomiota koskien tulevien sukupolvien asemaa ja intressejä. Ensinnäkin sukupolvien välisissä suhteissa on vaikutusperiaatteen näkökulmasta aina tietynlainen epäsymmetria: vastaavasti kuin menneisyyden ihmisten toiminnalla on seurauksia tämänhetkisten ihmisten elämään, tällä hetkellä elävien ihmisten toiminnalla on vaikutuksia tulevien sukupolvien elämään. Meillä ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia vaikuttaa menneisyyteen lukuun ottamatta kenties sitä koskeviin tulkintoihin. Vastaavasti tulevaisuuden ihmisillä – etenkin vielä syntyneillä – ei ole mahdollisuuksia vaikuttaa meidän toimintaamme. Toiseksi on pidettävä mielessä, että tulevat sukupolvet ole mikään yhtenäinen ihmisryhmä. Tietynä ajankohtana elävät ihmiset (puhutaanpa menneisyydestä, nykyhetkestä tai tulevaisuudesta) kuuluvat erilaisiin ryhmiin ja heillä on erilaisia, usein keskenään ristiriitaisia intressejä (esim. Smith 2020). Lisäksi tuleviin sukupolviin kuuluu eri aikakausina tulevaisuudessa eläviä ihmisiä, joiden intressit eivät välttämättä ole yhteneviä.

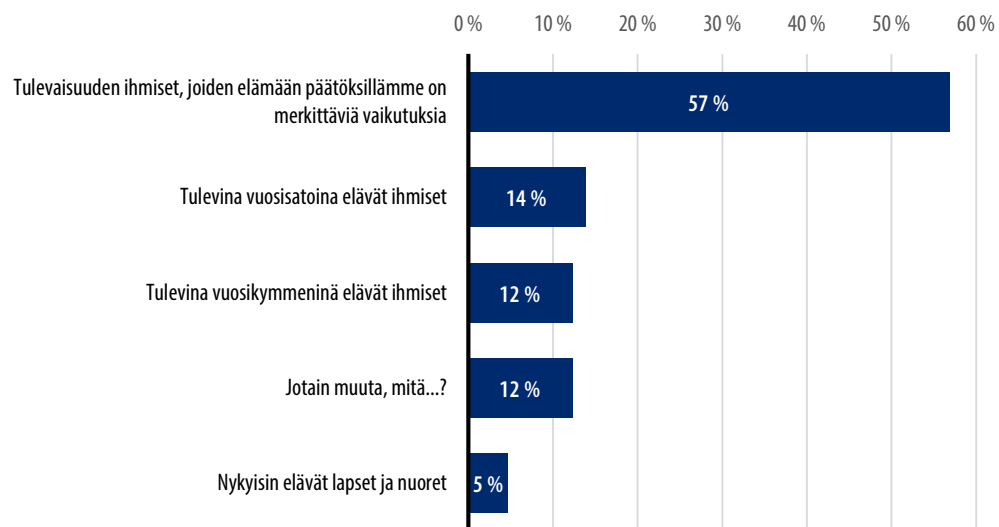
Kartoittaaksemme käsityksiä tulevien sukupolvien määritelmästä kysyimme ennakointikyselyssä ”Mikä seuraavista vaihtoehdoista vastaa parhaiten omaa näkemystäsi käsitteestä ”tulevat sukupolvet” lainsäädännön näkökulmasta?” Kysymykseen oli määritelty ennalta neljä vastausvaihtoehtoa³ ja avoin vaihtoehto, jonka valitsemalla vastaaja pystyi kirjoittamaan oman määritelmän. Valitsimme neljä valmiiksi annettua vaihtoehtoa sen perusteella, että ne ovat yleisimmät kirjallisuudessa esiintyvät määritelmät tuleville sukupolville.

3 ”Tulevaisuuden ihmiset, joiden elämään päätöksillämme on merkittäviä vaikutuksia”, ”Tulevina vuosisatoina elävät ihmiset”, ”Tulevina vuosikymmeninä elävät ihmiset” sekä ”Nykyisin elävät lapset ja nuoret”.

Vastaajat pystyivät valitsemaan vain yhden vaihtoehdon, mutta heille annettiin mahdollisuus perustella valintaansa yksinkertaisella ”Miksi?”-kysymyksellä.

Esitämme alla olevassa kuviossa 6 koko kyselyyn vastanneen asiantuntijaryhmän vastaukset yllä kerrottuun kysymykseen. Selvästi suurin osa vastaajista (57 %) arvioi määritelmän ”Tulevaisuuden ihmiset, joiden elämään päätöksillämme on merkittäviä vaikutuksia” keskeisimmäksi. Seuraavina tulivat vaihtoehdot ”Tulevina vuosisatoina elävät ihmiset”, ”Tulevina vuosikymmeninä elävät ihmiset” sekä ”Jotain muuta”. Viisi prosenttia vastaajista arvioi tulevien sukupolvien viittaavan nykyisin eläviin lapsiin ja nuoriin, kun taas suurin osa asiantuntijoista arvioi tulevien sukupolvien olevan ihmisiä, joihin tekemämme päätökset vaikuttavat.

Kuvio 6. ”Mikä seuraavista vaihtoehdoista vastaa parhaiten omaa näkemystäsi käsitteestä ”tulevat sukupolvet” lainsäädännön näkökulmasta?” Kaikki vastaajat.



Kansainvälisten asiantuntijoiden vastauksissa oli hajontaa hieman enemmän kuin suomalaisten asiantuntijoiden vastauksissa, vaikka suomalaisten ja kansainvälisten asiantuntijoiden keskimääräisissä vastauksissa ei ollut suurta eroa. Kansainvälisten vastausten hajonnan vuoksi ei ole yllättävää, että valintoja avaaviin selityksiin sisältyi monipuolisuutta ja jopa ristiriitoja. Esimerkiksi monet vastaajat tulkitsivat ”tulevia sukupolvia” lähitulevaisuuden kysymyksenä. Tähän mainittiin perusteluna heidän itsensä tai lainsäätäjien ”tietoisuuden rajat”. Esimerkiksi eräs vastaaja kirjoitti: ”Kyseessä on aikahorisontti, jota pystyn ymmärtämään”, ja toinen kirjoitti: ”Päätöksentekijät eivät pysty huomioimaan sellaisten ihmisten hyvinvointia, joihin heillä ei ole henkilökohtaista suhdetta, sillä se on liian abstraktia heille. On paljon tehokkaampaa viitata heidän (lapsen)lapsiinsa.”

Vastauksia perusteltiin eri tavoin ”miksi”-kentässä. Nostamme alla olevat esiin esimerkkeinä:

***Päätöksenteon ja lainsäädännön kontekstissa tulevat sukupolvet voivat tar-
koittaa niitä sukupolvia, joita päätöksenteko ei nyt tässä hetkessä koske. Riip-
puen asiasta, päätöksenteolla voi olla vaikutuksia joko vuosikymmeniä tai jopa
vuosisatoja.***

***Tulevat sukupolvet voidaan määritellä yksilöllisen subjektiivisesti, mutta objek-
tiivisesti katsottuna käsite kattaa kaikki tulevat sukupolvet nykyhetkestä
eteenpäin.***

***-- lainsäädännön näkökulmasta tulevat sukupolvet mielestäni viittaa ihmi-
siin, joiden elämään tehtävillä lainsäädäntöpäätöksillä on vaikutusta, mutta
jotka eivät pysty vaikuttamaan niihin nuoren ikänsä tai syntymättömyytensä
johdosta.***

***Aikajännettä oleellisempaa on syy-seuraussuhteiden ymmärrys. Aikajänteessä
painottaisin mieluummin pidempää (50–200) kuin lyhyempää.***

Useat vastaajat ehdottivat, että tulevien sukupolvien määritelmän tulisi olla tilannekoh-
tainen eli kontekstiin sidottu. Monen vastaajan mielestä määritelmän tulisi olla sellainen,
että siitä voitaisiin johtaa erilaisia toimenpiteitä ja niistä seuraavia vaikutuksia. Eräs vas-
taaja määritteli tulevien sukupolvien kausaalisia suhteita seuraavalla muotoilulla: ”Minun
(syntyneet tai syntymättömät) lapsenlapset ja heidän lapsensa”, eli vastaajasta katsottuna
seuraava kolmas ja neljäs sukupolvi. Eräs asiantuntija määritteli tulevat sukupolvet erit-
tään laajasti: ”Tulevat sivilisaatiot, joihin kuuluvat sekä aistivat että ei-aistivat elämänmuo-
dot.” Kaikki muut vastaukset vaikuttivat pitävän implisiittisesti tai eksplisiittisesti itsestään
selvänä, että tulevat sukupolvet kattaa vain ihmiset, vaikka rajaus ei tietenkään ole itses-
täänselvyys. Ajatus siitä, että tulevien sukupolvien käsitteen tulisi ulottua ihmisiä pidem-
mälle, tuotiin kuitenkin esiin joidenkin kansainvälisten vastaajien vastauksissa koskien
valinnan perustelua.

Monien vastaajien mielestä tuleville sukupolville ei ole mahdollista antaa tarkkaa määri-
telmää, koska määritelmä on riippuvainen kontekstista. Jotkut vastaajat perustelivat vas-
tauksiaan antamalla esimerkkejä hyvin pitkäkestoisista instituutioista. Eräs vastaaja mai-
nitsi Yhdysvaltojen vuoden 1787 perustuslain esimerkkinä menneisyudessa tehdystä pää-
töksestä, joka vaikuttaa ”tuleviin sukupolviin” yhä vuosisatojen jälkeen. Toki Yhdysvaltojen
perustuslaki on poikkeuksellisen pysyväisluontoinen instituutio. Osa vastaajista näki erilai-
siin aikarajoihin perustuvat rajaukset mahdottomina, koska tulevaisuus on avoin: ”Mieles-
täni olisi järjetöntä määritellä aikarajan avulla se, kenet lasketaan ”tuleviksi sukupolviksi””

Kyselyn vastaukset osoittavat, ettei tulevien sukupolvien määrittely ole yksinkertaista tai edes yhdensuuntaista. Vastauksilla olikin tapana jakautua kahteen eriävään näkemykseen: osan mielestä tarkka ajallinen rajaus olisi hyödyllinen etenkin lainsäädännön kontekstissa, kun taas osan mielestä tulevia sukupolvia ei koskaan voida määrittellä ilman asiakysymykseen liittyvää kontekstia. Eräs kiintoisa huomio on se, että suomalaiset vastaajat suosivat kansainvälisiä vastaajia enemmän selkeän ajallisen rajauksen määrittelemistä. Kokonaisuudessaan asiantuntijoiden vastaukset viittaavat laajasti siihen, että poliittisessa päätöksenteossa ja lainsäädännössä tulevien sukupolvien määrittely riippuu asiakysymyksestä ja etenkin päätösten mahdollisista kausaalista vaikutuksista, mikä on linjassa jo aiemmin mainitun vaikutusperiaatteen kanssa (ks. alaluku 2.1.2).

3.2 Tulevien sukupolvien oikeudet

3.2.1 Poliitiikan filosofian näkökulma

Tulevien sukupolvien käsitteen määrittelyn lisäksi on tulevien sukupolvien oikeuksien määrittely haastavaa. Lähestymme oikeuksien määrittelyn ongelmaa tässä ja seuraavassa kolmessa alaluvussa politiikan filosofian, kansainvälisen ja ylikansallisen oikeuden, kansallisen lainsäädännön ja haastattelutulosten näkökulmasta aloittaen politiikan filosofiasta. Tulevien sukupolvien asemaa ja oikeuksia suomalaisessa valtiosääntöjärjestelmässä tarkastellaan luvussa 7.

Politiikan filosofian näkökulmasta oikeudenmukaisuuden ja oikeuksien käsitteiden soveltaminen tuleviin sukupolviin tai sukupolvien välisiin suhteisiin ei ole yksioikoista. Monimutkaisuus johtuu siitä, että perinteiset käsitykset oikeudenmukaisuudesta ja oikeuksista käsittelevät sitä, miten erilaiset hyödyt, haitat, oikeudet ja velvoitteet jakautuvat olemassa olevien ihmisten välillä ja tiettyinä ajankohtana. Koska ajatus tulevien sukupolvien oikeuksista poikkeaa perinteisistä käsityksistä, tulevien sukupolvien oikeuksien ymmärtämiseksi täytyy palata perustavanlaatuisen kysymykseen siitä, mitä oikeuksilla tarkoitetaan.

Filosofi Axel Gosseries (2008) käsittelee tulevien sukupolvien oikeuksia intressi- ja tahtoteorioiden kautta. Tahtoteoreetikot korostavat, että oikeudet ovat olemassa siinä määrin kuin niitä puolustetaan kilpailevia vaateita vastaan. Tahtoteoreetikkojen mukaan oikeudet perustuvat yksilöiden vaateisiin, tahtoon puolustaa näitä vaateita sekä instituutioihin, jotka mahdollistavat oikeuksia ja niiden painoarvoa koskevaa puntarointia. Intressiteorioiden mukaan oikeuksien voidaan sen sijaan ajatella suojaavan yksilöiden keskeisiä intressejä esimerkiksi perustarpeisiin liittyen. Intressitulkinna mukaan voidaan luonnollisesti ajatella, että tulevilla sukupolvilla olisi tiettyjä oikeuksia tulevaisuudessa. Tulevilla sukupolvilla voidaan esimerkiksi ajatella olevan samankaltaisia perustarpeita ja niihin liittyviä intressejä kuin nykyisillä sukupolvilla. Intressitulkinna seurauksena nykyisillä

ihmisillä on velvollisuuksia suojella tulevien sukupolvien intressejä ja niihin liittyviä oikeuksia, etenkin kun ottaa huomioon nykyihmisten toiminnan vaikutusten laajuuden ja kauaskantoisuuden.

Intressiteoria ei kuitenkaan tarjoa tulkintoja siitä, miten tulevien sukupolvien intressejä tulisi puolustaa ja suojella käytännössä ja minkälaisia instituutioita ja toimenpiteitä tulevien sukupolvien oikeuksien turvaaminen edellyttäisi. Oikeuksien tahtoteorian näkökulmasta voidaan täten nostaa esille kysymys siitä, miten tulevaisuuden ihmisten tulevia oikeuksia voidaan puolustaa kilpailevia vaateita vastaan ja minkälaisia velvoitteita nykyisillä ihmisillä voi olla suhteessa tulevaisuuden ihmisesiintymiin (*token*), joilla ei ole identiteettiä tai oikeussubjektin asemaa? (Gosseries 2008.)

Tahtoteorian näkökulmasta oikeuksien soveltaminen sukupolvien välisiin suhteisiin on erityisen ongelmallista silloin, kun viitataan niin sanottuihin ei-päällekkäisiin (*non-overlapping*) sukupolviin eli ihmisiin, jotka eivät ole olemassa samanaikaisesti. Tällaisten sukupolvien väliset suhteet eivät voi olla vastavuoroisia, sillä vastavuoroisuus edellyttää jonkinlaista samanaikaisuutta ihmisten välillä. Sukupolvien päällekkäisyys on edellytyksenä sille, että tulevien oikeuksien haltijat voivat itse puolustaa omia oikeuksiaan silloin, kun tämänhetkisten päättäjien toimet johtaisivat oikeuksien loukkauksiin tulevaisuudessa. (Gosseries 2008.)

Gosseries (2008) päätyy siihen johtopäätökseen, että oikeuksien intressitulkinnan perusteella on mielekästä puhua tulevien sukupolvien tulevista oikeuksista esimerkiksi perustarpeisiin liittyen. Tahtoteorian perusteella hän väittää, että oikeudelliset velvoitteet tulevia sukupolvia kohtaan materialisoituvat todennäköisesti vain silloin, kun sukupolvien välillä on jonkinlaista päällekkäisyyttä. Esimerkkinä tästä olkoon ilmasto-oikeudenkäyneissä jo toteutuneet tapaukset, joissa nykyhetken päättäjät haastetaan oikeuteen päätöksistä, jotka todennäköisesti johtavat oikeussubjektien oikeuksien loukkaamiseen tulevaisuudessa. Näitä tapauksessa käsitellään raportin alaluvussa 6.1.

3.2.2 Tulevat sukupolvet kestävän kehityksen ja YK:n sopimuksissa ja julistuksissa

Tulevista sukupolvista ja heidän oikeuksistaan on mainintoja erilaisissa kestävän kehityksen ja YK:n sopimuksissa ja julistuksissa. Käymme läpi tässä alaluvussa tulevien sukupolvien oikeuksia siten, miten niistä on kirjoitettu kestävän kehityksen keskeisissä dokumenteissa ja tietyissä YK:n julistuksissa, sopimuksissa ja dokumenteissa. Tässä alaluvussa käsiteltävistä sopimuksista ja julistuksista on huomattava, että monet niistä eivät ole oikeudellista sitovia. Muita Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja EU:n perusoikeusjärjestelmää käsitellään tarkemmin alaluvussa 7.4.

Ensimmäiseksi on huomattava, että tulevien sukupolvien oikeuksiin on viitattu jo ennen kestävän kehityksen viitekehyksen kehittymistä ja myöhemmin sen ulkopuolella. Esimerkiksi YK:n peruskirjassa vuodelta 1945 (SopS 1/1956) viitataan tulevien sukupolvien oikeuteen olla kokematta sodan kauheuksia, ja Unescon julistuksessa vastuusta tulevia sukupolvia kohtaan (*the Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations* 1997) todetaan, että nykyisillä sukupolvilla on velvollisuus varmistaa, että nykyisten ja tulevien sukupolvien intressit turvataan. Kestävän kehityksen määritelmät puolestaan nojautuvat vahvasti ajatukseen tulevista sukupolvista, ja tulevien sukupolvien oikeudet ja sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus ovat keskeinen osa kestävän kehityksen määritelmää.

Julkinen keskustelu tulevista sukupolvista ja heidän oikeuksistaan on kuitenkin valtavirtaistunut kestävän kehityksen dokumenttien ja tapahtumien myötä. Dokumenteista ja tapahtumista keskeisimpiä ovat Tukholman YK:n ympäristökonferenssi (1972), Brundtlandin raportti (1987), *Earth Summit* eli Rion ympäristökonferenssi (1992) ja sen myötä tuotettu Agenda 21, Kestävän kehityksen huippukokous (2002) sekä Agenda 2030 (2015). Dokumentit ja niiden maininnat tulevista sukupolvista on koottu taulukkoon 1. Dokumenttien tarkastelu antaa mahdollisuuden pohtia, miten ja missä määrin tulevat sukupolvet mainitaan kestävästä kehityksestä koskevissa asiakirjoissa. Tarkastelu vastaa hankkeen tutkimuskysymykseen 1.3 ”Mitä tulevien sukupolvien oikeuksilla tarkoitetaan kestävän kehityksen viitekehityksessä?”

Taulukko 1. Keskeiset kestävän kehityksen dokumentit ja tulevien sukupolvien maininnat niissä.

	Keskeinen dokumentti	Sivumäärä	Maininnat tulevista sukupolvista ⁴
Tukholman ympäristökongressi (1972) ⁵	Stockholm Declaration and Action Plan for the Human Environment	81	9 ⁶
The World Commission on Environment and Development (julkaisija, 1987)	Brundtland report: Our Common Future	300	23
Rion ympäristökongressi (1992)	Agenda 21	351	5
Kestävän kehityksen huippukokous (2002)	Political Declaration and Implementation Plan	173	2
Agenda 2030 (2015)	Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development by 2020	35	3

Lähteet: United Nations Sustainable Development (1992); World Commission on Environment and Development (1987); Yhdistyneet kansakunnat (1972; 2002; 2015b; n.d.).

Kestävän kehityksen keskeisissä dokumenteissa tulevien sukupolvien oikeudet ymmärretään useimmiten kestävyden ekologisen ulottuvuuden kautta, sillä suurin osa tulevien sukupolvien maininnoista dokumenteissa koskee tulevien sukupolvien oikeutta hyvinvoivaan ympäristöön. Ympäristö ylipäänsä on antanut lähtökohdan tulevien sukupolvien oikeuksien käsittelylle YK:n ympäristökongressin myötä. Läpi käydyissä dokumenteissa tulevien sukupolvien oikeudet käsitetään usein vahvasti materiaalisuuden kautta, kuten luonnonresurssien kautta. Dokumentit käsittelevät kestävyden ekologisen ulottuvuuden laajasti; luonto on jotain, mitä ei voida erottaa ihmisten toiminnasta, sillä luonto mahdollistaa elämän maapallolla. Vastavuoroisesti ihmisten toimet aiheuttavat merkittävää haittaa ympäristölle, kuten biodiversiteettikadon, ilmastonmuutoksen, aavikoitumisen ja aikaisemmin otsonikadon. Tulevien sukupolvien oikeuksien voimakas kytkös ekologiseen ulottuvuuteen on myötävaikuttanut muun muassa ilmasto-oikeudenkäyntien yleisyyteen (ks. alaluku 6.1).

4 Kaikissa dokumenteissa on käytetty hakusanaa "future generation**".

5 Konferenssissa ei puhuttu eksplisiittisesti kestävästä kehityksestä, mutta konferenssin on katsottu olevan merkittävä kestävä kehityksen periaatteelle.

6 Tästä dokumentista löydettiin myös käsite *generations yet unborn*, jota voidaan pitää synonyymina tuleville sukupolville. Hakutuloksia oli näin ollen yhteensä 11. Kaksi näistä oli dokumentin liitteessä, jossa toistettiin julistuksen sisältö luonnosversiona.

Kestävän kehityksen dokumenttien käsitys tulevien sukupolvien oikeuksista on linjassa kestävyuden kuvauksen kanssa, jossa ympäristö asettaa reunaehdot sosiaaliselle ja taloudelliselle kestävyydelle (ks. esim. kuvio 5, s. 36). Käsitys ilmaistaan eksplisiittisesti esimerkiksi Brundtlandin raportissa:

Ymmärrämme vasta pikkuhiljaa, että meidän täytyy löytää vaihtoehto juurtuneelle käytöksellemme, joka asettaa taakan tuleville sukupolville. Käytös on peräisin väärästä uskomuksestamme, että voisimme valita talouden ja ympäristön väliltä. Tämä valinta pitkällä aikavälillä osoittautuu illuusioksi, jolla on merkittäviä seurauksia ihmiskunnalle.⁷

Havainto, että ympäristön täytyy asettaa reunaehdot kaikelle toiminnalle tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumiseksi, perustellaan dokumenteissa vähintään implisiittisesti useasti ja eri lähtökohdista. Yhtenä perusteluna käytetään ihmisten aiheuttamien toimien peruuttamattomuutta, kuten biodiversiteettikatoa ja mahdollisesti ilmastonmuutosta. Toinen keskeinen perustelu on ympäristön heikkenemisen vaikutus muiden oikeuksien toteutumiseen etenkin tulevaisuudessa. Esimerkiksi ilmastonmuutos voi vaarantaa tiettyjen ihmisoikeuksien toteutumisen. Kolmanneksi ympäristö tarjoaa ihmisille välttämättömiä resursseja rajoitetusti, jolloin keskeisiä resursseja täytyy säästää myös tuleville sukupolville. Lisäksi ympäristön hyvinvoinnin nähdään olevan itseisarvo nyt ja tulevaisuudessa. Loppujen lopuksi dokumenttien mukaan kyse on siitä, että ympäristö mahdollistaa elämän maapallolla.

Kestävän kehityksen dokumenteissa huomautetaan yhdeksän kertaa implisiittisesti tai eksplisiittisesti, että nykyajan ihmisillä on velvollisuus toimia tulevien sukupolvien intressien mukaisesti. Tosiasiassa velvollisuus ei ole juurtunut valtioiden velvollisuuksiin. Esimerkiksi yhdessä merkittävämmässä ympäristösopimuksessa, Pariisin ilmastopöytäkirjassa, ei viitata kertaakaan tuleviin sukupolviin (YK 2015a)⁸.

Tarkastelluissa dokumenteissa korostetaan myös tulevien sukupolvien oikeutta valinnanvaraansa varsinaisten oikeuksien määrittelyn sijaan. Dokumentit painottavat tulevien sukupolvien oikeutta päättää itse muun muassa ympäristön ja luonnon hyvinvoinnista ja hyödyntämisestä sekä taloudellisten resurssien käytöstä. Argumentti kytkeytyy voimakkaasti

7 "We are now just beginning to realize that we must find an alternative to our ingrained behaviour of burdening future generations resulting from our misplaced belief that there is a choice between economy and the environment. That choice, in the long term, turns out to be an illusion with awesome consequences for humanity". Sitaatti on raportissa esitetystä laatikkonostosta, joka on allekirjoitettu "Charles Caccia, Member of Parliament, House of Commons, WCED Public Hearing, Ottawa, 26-27 May 1986".

8 Sopimuksen yhdessä luonnoksessa käytettiin termiä tulevat sukupolvet, joka korvattiin toisessa luonnoksessa ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuden käsitteellä. Ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuden käsitettä ei sisällytetty lopulliseen sopimukseen. (Lewis 2018, 73.)

ympäristöllisiin oikeuksiin, mutta ei rajoitu vain niihin. Ympäristöön kytkeytyviin oikeuksiin liittyvää ajattelutapaa havainnollistaa Brundtlandin raportissa oleva sitaatti ”Kasvi- ja eläinlajien väheneminen heikentävät merkittävästi tulevien sukupolvien mahdollisuuksia, jonka vuoksi kestävä kehitys vaatii kasvi- ja eläinlajien suojelemista.”⁹ (World Commission on Environment and Development 1987).

Tulevien sukupolvien käsitteen ja oikeuksien määrittelyn vaikeus käy ilmi kestävän kehityksen keskeisistä dokumenteista. Esimerkiksi yksikään dokumenteista ei määrittele tulevia sukupolvia, vaikka niihin viitataan yhteensä 42 kertaa. Lisäksi dokumenteissa tulevien sukupolvien oikeuksia pidetään itsestäänselvyytenä, sillä dokumenteissa on vain kaksi huomiota, jotka haastavat ajattelun siitä, että tulevien sukupolvien oikeudet ja intressit pystyttäisiin määrittelemään ja tunnistamaan. Ensimmäisessä viittauksessa pohditaan, miten tulevien ja nykyisten sukupolvien intressit pystytään sovittamaan yhteen. Toisessa viittauksessa käsitellään, miten tulevilla sukupolvilla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa nykyajan päätöksiin.

Kestävän kehityksen dokumenteissa tulevien sukupolvien oikeuksia käytetään varsin retorisesti viittaamaan nykyihmisten velvollisuuteen turvata tulevien sukupolvien intressejä ilman, että pyritään määrittelemään tai luomaan jaettua ymmärrystä siitä, mitä niiden oikeuksilla tarkoitetaan. Dokumenteilla on normatiivista ja pehmeää vaikutusvaltaa, mutta ei juridista sitovuutta.

YK:n yleiskokouksen heinäkuussa 2022 hyväksymässä¹⁰ päätöslauselmassa oikeus puhtaan, terveeseen ja kestäväan ympäristöön julistettiin ihmisoikeudeksi (YK 2022b). Päätöslauselmassa viitataan useisiin kestäväan kehityksen tapahtumiin ja tunnistetaan, että kestävyuden eri ulottuvuudet edistävät sekä nykyisten että tulevien sukupolvien mahdollisuutta hyvinvointiin ja ihmisoikeuksiin. Vastavuoroisesti päätöslauselma toteaa, että ympäristön tilan heikkeneminen, ilmastonmuutos, luonnon monimuotoisuuden heikkeneminen, aavikoituminen ja epäkestävät tavat vaikeuttavat nykyisten ja tulevien sukupolvien mahdollisuuksia nauttia ihmisoikeuksista. (YK 2022a.) Päätöslauselma tunnustaa tulevien sukupolvien oikeudet osana ihmisoikeuksia ja jälleen kerran kytkee oikeudet ennen kaikkea kestävyuden ekologiseen ulottuvuuteen ja ajattelutapaan siitä, että ympäristö asettaa reunaehdot muulle kehitykselle. (YK 2022b).

Kestävän kehityksen ja tulevien sukupolvien oikeuksien välinen suhde on loppujen lopuksi moniulotteinen eikä koske vain ympäristöä. Esimerkiksi Agenda 2030:n ensimmäinen

9 Alkuperäinen: ”The loss of plant and animal species can greatly limit the options for future generations; so sustainable development requires the conservation of plant and animal species.”

10 161 valtiota äänesti päätöslauselman puolesta, ja 8 valtiota pidättäytyi äänestämästä (Kiina, Venäjä, Valko-Venäjä, Kambodža, Iran, Syyria, Kirgisia ja Etiopia).

tavoite eli köyhyyden vähentäminen voidaan katsoa edistävän tulevien sukupolvien oikeuksia, koska köyhyydellä on tapana periytyä vanhemmalta lapselle. Köyhyyden poistaminen on myös hyvä esimerkki siitä, miten nykyiset sukupolvet eivät ole aina etuoikeutettuja suhteessa tuleviin sukupolviin. (YK Secretary-General 2013, 5–6.)

YK:n pääsihteerin vuoden 2013 raportti antaa joitakin viitteitä siitä, miten tulevien sukupolvien oikeuksia tulisi käytännössä toteuttaa. Raportin mukaan voidaan määritellä sellaiset periaatteet, joiden avulla voidaan turvata sekä tulevien sukupolvien että nykyisten sukupolvien oikeuksien toteutuminen. Näitä periaatteita ovat: nykyisten sukupolvien köyhimpiä ja haavoittuvaisimpia ihmisryhmiä ei voida vaatia tekemään uhrauksia ihmiskunnan ”suuremman hyödyn” vuoksi; nykyisten sukupolvien ei pidä joutua luopumaan sellaisista eduista, joista luopumisella ei ole merkittävää vaikutusta tuleviin sukupolviin; nykyisten sukupolvien ei pidä tavoitella pieniä etuja, jos niiden tavoittelu aiheuttaa merkittävää haittaa tuleville sukupolville. (YK Secretary-General 2013, 5.)

Lopuksi mainittakoon vielä vuonna 2021 julkistettu YK:n *Our Common Agenda*, joka täsmentää Agenda 2030:ä edistäviä toimia. *Our Common Agenda* perustuu 12 sitoumuksen, joista 11. kohta keskittyy nuorten osallistamiseen. Kohdan alla on tulevia sukupolvia käsittelevä luku, jonka lisäksi dokumentin kolmas luku käsittelee ”seuraavia sukupolvia” (*succeeding generations*). Toisin sanoen dokumentti erottelee lapset ja nuoret erilliseksi ryhmäksi tulevista sukupolvista.

Our Common Agendan mukaan ihmiskuntaa uhkaavat erilaiset haasteet nyt ja tulevaisuudessa. Uhka ei agendan mukaan tarkoita enää vain vuonna 1945 mainittuja sodan kauheuksia, vaan uudenlaisia uhkia, kuten ilmastonmuutos, uudet teknologiat, muutokset väestörakenteessa, kaupungistuminen sekä yhteiskunnallinen epätasa-arvo. Olemme itse aiheuttaneet nämä uhat, joten olemme tuleville sukupolville velkaa heidän oikeuksien suojelun. Lisäksi oikeutus tulevien sukupolvien suojelemiselle on löydettävissä muun muassa sukupolvien tasa-arvoperiaatteesta (*intergenerational equity*). Agendassa ehdotetaan toimenpiteitä tulevien sukupolvien paremmaksi huomioimiseksi, joita käsitellään tämän raportin alaluvussa 6.3. (YK 2021.)

3.2.3 Tulevat sukupolvet kansallisissa perustuslaeissa

Kansallisen lainsäädännön näkökulmasta keskeisiä ovat etenkin perustuslaeissa olevat maininnat tulevien sukupolvien oikeuksista, mutta myös yksittäiset tulevien sukupolvien huomioimiseen tähtäävät lait. Näitä käsitellään lyhyesti tässä alaluvussa, kun taas perustuslakien ja lainsäädännön merkitystä tulevien sukupolvien edustamiselle käsitellään luvussa 6.

Monissa kansallisissa perustuslaeissa on huomioitu tulevat sukupolvet ja/tai heidän oikeutensa. Velvollisuus huomioida tulevat sukupolvet perustuu monissa maissa nimenomaan perustuslakiin. Esimerkiksi Saksan perustuslain (1949) 20a artiklassa valtiolle on asetettu ympäristöperusoikeuksiin liittyvä turvaamisvelvoite myös tulevien sukupolvien oikeuksiin nähden, Japanin perustuslain (1947) 11 artiklan mukaan sen turvaamat perustavanlaatuiset ihmisoikeudet koskevat sekä nykyisiä että tulevia sukupolvia ikuisina ja loukkaamattomina oikeuksina¹¹, Unkarin perustuslaissa (2011) viitataan tuleviin sukupolviin useissa kohdissa, ja Etelä-Afrikan perustuslain (1996) 24(b) artiklassa on todettu tulevien sukupolvien oikeus ympäristöön. Viittaukset tulevien sukupolvien oikeuksiin ovat useimmiten yleisiä ympäristöön tai talouteen liittyviä säännöksiä (Dirth 2021, 195).

Pohjoismaista kiinnostavat esimerkit löytyvät Ruotsista ja Norjasta. Ruotsin perustuslaissa (Regeringsformen, § 2) on maininta julkisen vallan velvollisuudesta suojella ympäristöä, ja Norjan perustuslaissa (Grunnlov, § 112) on maininta kaikkien ihmisten oikeudesta terveelliseen ja monimuotoiseen ympäristöön sekä velvollisuudesta taata nämä oikeudet myös tuleville sukupolville. Suomen perustuslaissa ei ole suoraa mainintaa tai säännöstä tulevista sukupolvista tai niiden oikeuksista. Suomen perustuslakia käsitellään tarkemmin luvussa 7.

Erään laskelman mukaan vuonna 2020 yli 60 valtiolla oli viittaus tuleviin sukupolviin perustuslaissaan (Villadiego 2020), ja määrä on kasvussa. Yhä useammat valtiot ovat lisänneet perustuslakeihinsa säännöksiä, joilla määritellään tulevien sukupolvien oikeuksia. Toiminnalla pyritään hillitsemään hallitusten ja muiden toimijoiden haitallista toimintaa ja antamaan ihmisille mahdollisuus osallistua etenkin ympäristöä koskevaan päätöksentekoon. (Smith 2020, 997.)

Lisäksi valtioilla saattaa olla erillisiä lakeja, jotka on tarkoitettu nimenomaan tulevien sukupolvien huomioimisen varmistamiseksi. Esimerkiksi Walesissa on tulevien sukupolvien hyvinvointia koskeva laki (*the Well-being of Future Generations Act 2015*). Walesin tapausta käsitellään tarkemmin alaluvussa 6.2.

11 Saksan ja Japanin perustuslait ovat olleet olemassa ennen kestävän kehityksen käsitettä, mikä vahvistaa aikaisemmin tehtyä huomiota siitä, että tulevien sukupolvien oikeudet voidaan käsittää ilman kestävän kehityksen viitekehystä.

3.2.4 Haastateltujen asiantuntijoiden näkökulma

Kartoitimme käsitystä tulevien sukupolvien oikeuksista asiantuntijahaastatteluissa kysymällä, mitä haastateltavien mielestä tulevien sukupolvien oikeuksilla tarkoitetaan perus- ja ihmisoikeussääntelyn viitekehyksessä. Käymme tässä aluvuossa lyhyesti läpi asiantuntijoiden vastauksia kysymykseen.

Asiantuntijoiden vastaukset tukivat aikaisempaa huomiota siitä, että tulevien sukupolvien tunnistaminen ja määrittely on haastavaa. Haastateltavat eivät osanneet antaa konkreettista määritelmää tulevien sukupolvien oikeuksista, ja monet heistä totesivat pitäväänsä kysymystä vaikeana. Haastateltavien mielestä kysymykseen vastaaminen edellyttäisi enemmän keskustelua siitä, mitä tulevilla sukupolvilla tarkoitetaan missäkin yhteydessä ja kontekstissa. Alla oleva lainaus havainnollistaa määrittelyn vaikeutta.

– – tämä on musta kysymyksenä silleen haasteellinen, tai ylipäätänsä tämä et mitä tarkoitetaan tulevilla sukupolvilla. Siis että, kun sillä voidaan musta eri yhteyksissä tarkoittaa ehkä vähän eri asioita.

Suurin osa haastateltavista kuitenkin jakoi käsityksen, että tulevien sukupolvien oikeudet kytkeytyvät ensisijaisesti ilmastoon ja ympäristöön liittyviin kysymyksiin. Joidenkin haastateltavien mielestä tulevien sukupolvien oikeuksien painopiste on myös jossain määrin alkuperäiskansojen oikeuksissa, kuten saamelaiskulttuurin ylläpitämisessä. Muutama asiantuntija täsmensi, että puhuttaessa tulevien sukupolvien oikeuksista on ennen kaikkea kyse kollektiivisista oikeuksista subjektiivisten oikeuksien sijaan. Kollektiiviset oikeudet liittyvät ympäristö-, perus-, rauha- ja ihmisoikeuksiin. Subjektiiviset oikeudet asiantuntijoiden mukaan edellyttävät, että niiden kohteena oleva ihminen on elossa.

Jotkut haastateltavista keskustelivat tulevien sukupolvien oikeuksien merkityksestä kestävä kehityksen kontekstissa. Haastateltavien mukaan tulevilla sukupolvilla on oikeuksia kestävä kehityksen kontekstissa siinä suhteessa, että tulevat sukupolvet tulee huomioida nykypäivän poliittisissa ja yhteiskunnallisissa päätöksissä. Erään haastateltavan mukaan kyse on ”jatkomon ideasta” eli siitä, että tuleville sukupolville tulisi säilyttää samat mahdollisuudet, jotka ovat nykypäivänä elävillä ihmisillä. Toisen haastateltavan mukaan tulevien sukupolvien oikeuksilla tarkoitetaan kestävä kehityksen kontekstissa oikeutta ihmisarvoiseen elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja kestävään yhteiskuntaan. Haastateltujen käsitykset olivat pitkälti linjassa kestävä kehityksen dokumenttien luomien määritelmien kanssa.

Yhteenveto

Tulevien sukupolvien käsitteen ja oikeuksien määrittely ei ole yksinkertaista. FORGE-hankkeen asiantuntijakysely antaa viitteitä, että politiikan teoriassa tunnistettu vaikutusperiaate ohjaa ajattelua siitä, mitä tulevilla sukupolvilla tarkoitetaan lainsäädännön kontekstissa.

Käsitystä tulevien sukupolvien oikeuksista voidaan tarkastella sekä poliittisesta että oikeudellisesta näkökulmasta. Tulevia sukupolvia koskevassa keskustelussa sekä kansainvälisessä ja kansallisessa oikeudessa korostetaan nykyajan ihmisten velvollisuuksia suojata tulevien sukupolvien intressejä.

Tulevien sukupolvien käsitettä ei ole käytetty pelkästään kestävä kehityksen kontekstissa. Kestävä kehityksen viitekehys antaa kuitenkin tukea tulevien sukupolvien intressien ja oikeuksien määrittelemiselle. Kestävyyden piirissä tulevien sukupolvien oikeudet käsitetään usein mahdollisuutena valinnanvapauten myös tulevaisuudessa. Kestävä kehityksen, monien kansallisten perustuslakien sekä haastateltujen suomalaisten asiantuntijoiden mielestä tulevien sukupolvien oikeudet kytkeytyvät ennen kaikkea ympäristöön liittyvään kestävyteen.

Osa II – Kansainvälisiä ja kansallisia ennakoinnin, kestävän kehityksen ja tulevien sukupolvien instituutioita ja käytäntöjä

4 Esimerkkejä ennakkoinnin, tulevien sukupolvien ja kestävän kehityksen instituutioista

4.1 Poliittiset ja hallinnolliset instituutiot

Esittelemme tässä luvussa erilaisia poliittisia ja hallinnollisia instituutioita, joilla on ennakointiin, tulevien sukupolvien huomioimiseen ja kestäväan kehitykseen liittyviä tehtäviä poliittisessa päätöksenteossa. Kuten aiemmin on todettu, ennakointi on luonteeltaan tiedollista toimintaa, jolla pyritään avaamaan tulevaisuuden kehityskulkuja ja vaihtoehtoja. Tulevien sukupolvien edustamiseen sekä kestäväan kehitykseen liittyy selkeämmin normatiivinen ulottuvuus ja eräänlainen ”edunvalvontanäkökulma”, jossa korostetaan tulevien sukupolvien intressien ja oikeuksien puolustamista. Luku osoittaa, että eri instituutioissa painotetaan näitä eri funktioita eri tavoin.

Seuraava katsaus olemassa oleviin instituutioihin perustuu katsaukseen aiemmin tehdystä tutkimuskirjallisuudesta. Tarkastelemme luvussa myös, mitä instituutioita ennakointikyselyyn vastanneet asiantuntijat pitivät hyvinä esimerkkeinä erilaisista ennakointikäytännöistä. Kyselyn tulokset osoittavat, että rajanveto erilaisten tulevaisuussuuntautuneiden instituutioiden ja käytäntöjen välillä ei ole suoraviivaista.

Sen sijaan luvussa 5 käymme tarkemmin läpi erilaisia kansainvälisen ja kansallisen tason esimerkkejä ennakointikäytännöistä, ja luvussa 6 esittelemme esimerkkejä tulevien sukupolvien edustamisesta. Luvuissa 4, 5 ja 6 käsittelemme tutkimuskysymyksiä 1.8. ”Mitkä ovat parhaat kansainväliset käytännöt tulevien sukupolvien huomioisessa lainvalmistelussa?” ja 2.4 ”Mitkä ovat sääntelytarpeiden ennakkoinnin parhaat kansainväliset toimintatavat ja käytännöt?”.

Suomen kansallinen ennakointijärjestelmä ja etenkin tulevaisuusvaliokunta¹² on toiminut mallina muissa maissa parlamentarisille instituutioille. Suomen tulevaisuusvaliokuntaa pidetäänkin monissa tutkimuksissa hyvänä esimerkkinä tulevaisuussuuntautuneesta instituutiosta. Maailmassa on tällä hetkellä Suomen lisäksi kuusi kansallista parlamenttia, nimittäin Brasilia, Chile, Islanti, Liettua, Filippiinit ja Uruguay, jotka ovat luoneet

12 Suomen tulevaisuusvaliokuntaa käsitellään luvussa 8.2.1.

tulevaisuuteen keskittyvän valiokunnan (ks. Fernandes & Heflich 2022, 5). Islannin, Liettuan ja Uruguayn tulevaisuusvaliokunnat muistuttavat Suomen tulevaisuusvaliokuntaa siinä suhteessa, että myös niiden jäsenistö koostuu kansanedustajista (Koskimaa & Raunio 2022). Lisäksi monissa demokraattisissa järjestelmissä on olemassa parlamentaaraisia valiokuntia, joiden nimi ei sisällä tulevaisuus-sanaa, mutta niiden vastuualueeseen kuulu pitkäjänteinen toiminta¹³.

Suomen kansallinen ennakkointijärjestelmä on myös inspiroinut Skotlannissa tulevaisuusfoorumin (*Futures Forum*), joka on Skotlannin parlamentin ”tulevaisuusajatushautomo”. Tulevaisuusfoorumin tavoitteena on luoda vaalikaudet ylittävää keskustelua Skotlantiin kohdistuvista pitkäjänteisistä haasteista ja mahdollisuuksista (Smith 2019, 5). Skotlantiin viitattiin myös asiantuntijakyselyn vastauksissa.

Tulevaisuuden huomioivaan päätöksentekoon on pyritty joissain valtioissa perustamalla erityisiä ympäristö- tai ilmastovaltuutetun virkoja tai -komiteoita, koska ympäristö- ja ilmastoaiheet on tunnistettu pitkäjänteisyyttä vaativiksi teemoiksi. Esimerkiksi Uudessa-Seelannissa on parlamentaarinen ympäristövaltuutettu (*Parliamentary Commissioner for the Environment*), Kanadassa ympäristön ja kestävän kehityksen valtuutettu (*Commissioner for the Environment and Sustainable Development*) sekä Isossa-Britanniassa ilmastonmuutoskomitea (*Committee for Climate Change*).

Saksassa on vuodesta 2004 lähtien ollut parlamentaarinen neuvoo-antava kestävän kehityksen komitea (*Parlamentarischer Beirat für nachhaltige Entwicklung*, PBnE) (Boston ym. 2019; Smith 2023). Komitean tehtävänä on luoda pitkäjänteistä päätöksentekoa ja edistää kestävyttä. Komitea neuvoo liittovaltiota kestävyden tavoitteiden, keinojen ja välineiden täytäntöönpanoon liittyen; valvoo kansallisten, eurooppalaisten ja kansainvälisten kestävyysstrategioiden toteutumista; varmistaa, että hallitus on huomioinut kestävyden kriteerit ehdottaessaan uusia lakeja; valmistelee asiantuntijamielipiteitä muille parlamentaarisille valiokunnille; ehdottaa toimia hallituksen kestävyysagendan edistämiseksi; sekä tarjoaa paikan yhteisymmärryksen tavoittelulle ja puntaroivalle keskustelulle (deliberaatiolle) puoluerajojen yli.

PBnE on huomioitu suhteellisen harvoin keskustelussa tulevaisuuden huomioimista edistävistä instituutioista, eikä sillä ole varsinaista lainsäädännöllistä roolia. Sen voidaan kuitenkin katsoa olevan eräänlainen tulevien sukupolvien edustamiseen tähtäävä toimielin Saksan liittopäivillä. Huomionarvoista on myös se, että ehdotukset luoda Saksan

¹³ Tällaisia valiokuntia on Itävallassa, Kanadassa, Virossa, Ranskassa, Japanissa, Puolassa, Thaimaassa sekä Vietnamissa.

liittopäiville todellisia lainsäädännöllisiä vastuita ja valtaa saava kestävän kehityksen komitea on hylätty. (Kinski & Whiteside 2022; Smith 2023.)

Joissain tapauksissa, kuten Norjassa ja Australiassa, on oikeusasiamiehet ottaneet aktiivisen roolin tulevien sukupolvien intressien puolustamisessa tai kestävyden edistämässä. Norjassa tulevien sukupolvien intressejä puolustaa lasten oikeuksiin keskittyvä oikeusasiamies, kun taas Australiassa oikeusasiamiehen tehtävänä on edistää vastuullisuutta ja kestävyttä. Australian oikeusasiamiehellä ei ole valtuuksia velvoittaa tiettyihin toimiin, mutta sen suosituksia noudatetaan useimmiten. (McCormack & Hansen-Lohrey 2021, 137–139.)

Muita tulevaisuuden huomioimista edistäviä instituutioita on koottu alla olevaan laatikkoon Elizabeth Dirthin (2021, 198–200) kokoaman taulukon perusteella. Laatikon esimerkit edustavat vain yhden lähteen käsitystä keskeisistä Euroopassa toimivien tulevien sukupolvien ja kestävän kehityksen instituutioista, toimijoista ja prosesseista. Dirthin (2021, 198–200) mukaan keskeisenä valintakriteerinä on ollut, että toimijalla on virallinen, tunnustettu asema poliittisessa ja hallinnollisessa järjestelmässä. Tosin Alankomaiden oikeusasiamies on epävirallinen toimija, ja esimerkiksi Britannian parlamentaarisella tulevien sukupolvien ja kestävän kehityksen ryhmillä ei ole virallista asemaa parlamentaarisessa päätöksenteossa.

Esimerkkejä tulevien sukupolvien ja kestävän kehityksen instituutioista, toimijoista ja prosesseista Euroopassa¹⁴

Alankomaat

Tulevien sukupolvien instituutio: Itsejulistautunut hallituksen ulkopuolinen tulevien sukupolvien oikeusasiamies (ei valtiollinen toimija, mutta tärkeä esimerkki)

Lainsäädäntö: Sitomattomat ympäristölausekkeet

Muut toimijat tai prosessit: Kestävän kehityksen peruskirja; Alankomaiden ympäristön arviointivirasto

Belgia

Kestävän kehityksen instituutio: Kestävän kehityksen liittovaltiollinen instituutio

Lainsäädäntö: Kestävän kehityksen laki (1995) ja sen uudistettu versio vuodelta 2020

Muut toimijat tai prosessit: Kestävän kehityksen liittoneuvosto; ministeriöiden välinen kestävän kehityksen komitea

Iso-Britannia

Parlamentaariset toimijat: Parlamentaariset, kaikista puolueista koostuvat tulevien sukupolvien ja kestävän kehityksen ryhmät

Kestävän kehityksen instituutio: Kestävän kehityksen komissio (2000–2011)

Malta

Tulevien sukupolvien instituutio: Tulevien sukupolvien suojelija

Lainsäädäntö: Kestävän kehityksen laki vuodelta 2012 määrittelee kestävän kehityksen ja tulevat sukupolvet

Muut toimijat tai prosessit: Lasten komissaari; ympäristön ja suunnittelun komissaari, Kestävän kehityksen visio 2050

Norja

Lainsäädäntö: Oikeus terveelliseen ympäristöön; tulevien sukupolvien oikeudet ympäristöön perustuslaissa

Muut toimijat tai prosessit: Lasten oikeusasiamies

Ruotsi

Tulevien sukupolvien instituutio: Tulevaisuuskomitea (2011–2013)

14 Laatikossa olevat suomenkieliset nimet ovat FORGE-hankkeen epävirallisia käännöksiä.

Lainsäädäntö: Eksplisiittinen maininta tulevista sukupolvista
Muut toimijat tai prosessit: Kansallinen Agenda 2030 valiokunta

Saksa

Parlamentaarinen toimielin: Parlamentaarinen kestävän kehityksen komitea

Kestävän kehityksen instituutio: Saksan kestävän kehityksen neuvosto

Lainsäädäntö: Eksplisiittinen maininta tulevista sukupolvista perustuslaissa

Muut toimijat tai prosessit: Parlamentaarinen valvonta koskien ylisukupolvista oikeudenmukaisuutta (vaihdettu vuonna 2016 kestävään kehitykseen); valtiollinen tai alueellinen ja asiantuntevan sidosryhmän sisällyttäminen

Skotlanti (Iso-Britannia)

Parlamentaarinen toimielin: Skotlannin tulevaisuusfoorumi

Lainsäädäntö: Lainsäädäntöprosessien kestävän kehityksen arviointityökalu

Muut toimijat tai prosessit: Oikeudenmukaisen siirtymän komitea

Suomi

Parlamentaarinen valiokunta: Tulevaisuusvaliokunta (myös kestävä kehitys kuuluu mandaattiin)

Kestävän kehityksen instituutio: Kestävän kehityksen toimikunta

Lainsäädäntö: Oikeus terveelliseen ympäristöön, säännös jokainen vastuusta ympäristöstä

Muut toimijat tai prosessit: Yhteiskunnan sitoutuminen kestäväan kehitykseen

Unkari

Tulevien sukupolvien instituutio: Tulevien sukupolvien apulaisoikeusasiamies

Kestävän kehityksen instituutio: Kansallinen kestävän kehityksen neuvosto

Parlamentin kestävän kehityksen toimielin: Kansallinen kestävän kehityksen neuvosto

Lainsäädäntö: Eksplisiittinen maininta tulevista sukupolvista perustuslaissa; säännös kansalaisten vastuusta; säännökset, jotka mahdollistavat muita lakeja tai politiikkakehyksiä, oikeus terveelliseen ympäristöön

Muut toimijat tai prosessit: kestävän kehityksen yritysneuvosto

Wales (Iso-Britannia)

Tulevien sukupolvien instituutio: Tulevien sukupolvien komissaari

Lainsäädäntö: Tulevien sukupolvien hyvinvointi -säädos 2015

4.2 Ennakoinnin asiantuntijoiden käsityksiä hyvistä käytännöistä

Tulevaisuusorientoituneiden instituutioiden joukossa on tulevien sukupolvien intressejä ja kestävästä kehitystä edistävien instituutioiden lisäksi myös ennakoivaa päätöksentekoa edistäviä käytäntöjä ja instituutioita. Näitä pyrittiin kartoittamaan asiantuntijakyselyissä kysymyksellä: ”Mikä kansallinen tai kansainvälinen organisaatio, yksikkö tai projekti on näkemyksenne mukaan edelläkävijä tai hyvä esimerkki lainsäädäntöä ja hallintoa tukevan ennakoititiedon soveltamisessa?”

Kyselyn tuloksia esitellään taulukossa 2, johon on koottu vastauksissa annettuja esimerkkejä. Taulukko havainnollistaa sellaisten tulevaisuussuuntautuneiden instituutioiden ja käytäntöjen kirjoa, jotka asiantuntijat saattavat syystä tai toisesta käsittää ennakoitikäytännöiksi.

Taulukko 2. Esimerkkejä ennakoinnin käytännöistä perustuen asiantuntijakyselyyn.

Tyyppi	Esimerkit
Kansainväliset kehukset	YK, EU, OECD, Unesco, YK:n kestävän kehityksen tavoitteet, kansainvälinen tuomioistuin Haagissa
Kansainväliset verkostot	Horizon Network (Euroopan komissio), Globaali ennakoitiverkosto (OECD), Spanish Foresight, HLCP Foresight network (Unesco), Apec Centre
Ennakoinnin toimijat hallinnossa	Singapore, Kanada, Norsunluurannikko, Alankomaat, Ruotsi, Japani, Dubai
Ennakoinnin instituutiot	Tulevaisuusvaliokunta (Suomi), Skotlanti
Tulevien sukupolvien viranomaiset (OFGs)	Wales, Unkari, Israel
Lainsäädännön vaatimukset	Uusi-Seelanti
Muut	Fridays for Future, Future Generations Alliance, Institute for Alternative Futures, School of International Futures, Norjan öljyrahasto, <i>Reverse mentoring</i> (Taiwan), Cardiff University, Sierra Leone

Kyselyvastauksissa nostettiin monia esimerkkejä ennakoitikäytännöistä. Vastauksissa korostui etenkin kolme kansallista järjestelmää hyvinä esimerkkeinä ennakoinnista: Uusi-Seelanti, Singapore ja Kanada. Näihin käytäntöihin viitataan myös usein tutkimuskirjallisuudessa hyvinä esimerkkeinä, ja niitä käsitellään tarkemmin alaluvussa 5.2. Myös

Suomen ja Skotlannin tulevaisuusvaliokunnat mainittiin kyselyvastauksissa. YK:n järjestöstä esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien kehitysohjelmaa (UNDP) ja Unescon eli Yhdistyneiden kansakuntien kasvatus-, tiede- ja kulttuurijärjestön edistämää tulevaisuuslukutaitoa pidettiin merkittävinä ennakointikäytäntöinä. Unescoa ja tulevaisuuslukutaitoa käsitellään alaluvussa 5.1.4.

Walesin tulevien sukupolvien valtuutettu mainittiin myös toistuvasti, vaikka voidaankin kysyä, onko siinä kyse ennakkoinnin vai ennemminkin kestäväen kehityksen instituutiosta. Vastausten perusteella ei näytäkään olevan itsestään selvää tapaa erotella instituutioita sillä perusteella, onko niiden tehtävänä edistää ennakointia, tulevien sukupolvien intressejä vai kestäväen kehitystä. Onkin huomattava, että vaikka kyselyssä pyydettiin identifioimaan erilaisia hyviä käytäntöjä ennakointitiedon soveltamisessa, asiantuntijat mainitsivat hyvin erilaisia instituutioita ja käytäntöjä.

Puhtaasti ennakointitoimintaan keskittyvien instituutioiden lisäksi vastauksissa mainittiin kestäväen kehityksen instituutioita sekä kansainvälisiä organisaatioita kuten EU, YK ja jopa Haagin kansainvälinen tuomioistuin. Joukossa oli myös pitkäjänteisyyttä edistäviä, riippumattomia hallinnollisia instituutioita kuten Norjan öljyrahasto sekä tulevien sukupolvien edustamiseen keskittyviä toimijoita ja kansalaisliikkeitä, joista esimerkkinä nousi myös nuorten ilmastoliike *Fridays for Future*.

4.3 Instituutioiden yhteys lainvalmisteluun

Edellä tehty yleiskatsaus tulevaisuuden huomioimista edistäviin instituutioihin osoittaa instituutioiden moninaisuuden. Lisäksi katsaus osoittaa, että aina ei ole suoraviivaista erotella toisistaan ennakointiin, kestäväen kehitykseen ja tulevien sukupolvien edustamiseen tähtääviä instituutioita ja käytäntöjä. Osittain luokittelun vaikeus johtuu siitä, että instituutioilla voi olla tulevaisuuden huomioisen kannalta monitahoisia tehtäviä, toisin sanoen sekä ennakointiin että tulevien sukupolvien intressien puolustamiseen liittyviä tehtäviä.

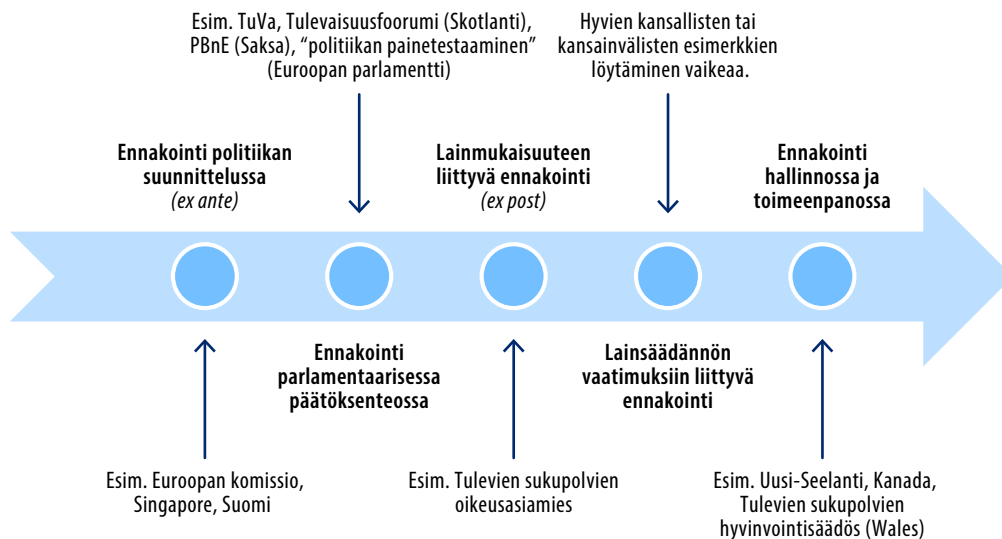
Vaikka FORGE-hankkeen asiantuntijakyselyssä pyydettiin nimeämään ennakointikäytäntöjä, vastaajat saattoivat mainita ylipäänsä erilaisia pitkäjänteisyyttä edistäviä ja tulevia sukupolvia edustavia instituutioita ja toimijoita. Ennakointikyselyn vastaukset viittaavat siihen, että asiantuntijoilla on erilaisia käsityksiä siitä, miten ennakointi, tulevien sukupolvien edustaminen ja pitkäjänteisyys suhteutuvat toisiinsa, ja heillä on tästä johtuen myös vaikeuksia luokitella erilaisia instituutioita niiden tehtävien perusteella.

Kun pohditaan tulevien sukupolvien ja ennakkoinnin asemaa lainsäädäntöprosessissa, on huomattava, että eri käytännöt ja instituutiot toimivat ja sijoittuvat eri vaiheisiin poliittista päätöksentekosykliä. Ennakointikäytännöistä esimerkiksi strategista ennakointia

sovelletaan tyypillisesti lainsäädännön valmisteluvaiheessa, kun taas joitakin ennakoitikäytäntöjä, kuten osiossa 5.2 tarkemmin käsiteltävää politiikan painetestausta, voidaan soveltaa parlamentaarisessa lainsäädäntövaiheessa. Vastaavalla tavalla myös tulevien sukupolvien instituutiot voivat ainakin periaatteessa tuoda esiin uusia lainsäädäntötarpeita, vaikuttaa lainsäädännön valmistelussa, ottaa kantaa parlamentaariseen lainsäädäntötyöhön sekä arvioida lakeja jälkikäteisesti.

Ennakoinnin ja tulevien sukupolvien edustamisen käytäntöjen ja instituutioiden rooleja lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa on pyritty alustavasti havainnollistamaan kuviossa 7. Kuvioista on huomattava, että kaiken FORGE-projektin aikana tutkitun aineiston mukaan lainsäädäntövaatimuksiin liittyvä ennakointi on parhaimmillaankin erittäin harvinaista. Kuvioista puuttuu tästä syystä ”lainsäädännön vaatimuksiin liittyvä ennakointi”-kohdasta esimerkki. Huomiota käsitellään tarkemmin luvussa 5.2. Myös muita kuviossa esitettyjä rooleja avataan tarkemmin tämän raportin seuraavissa luvuissa.

Kuvio 7. Esimerkkejä ennakkoinnin ja tulevia sukupolvia edustavien instituutioiden paikasta osana päätöksentekosykliä.



Yhteenveto

Eri poliittisissa järjestelmissä ja kansainvälisissä organisaatioissa on monia erilaisia käytäntöjä ja instituutioita, joilla tulevaisuuden huomioimista voidaan edistää lainsäädännössä ja poliittisessa päätöksenteossa. Vaikka ennakointi ja tulevien sukupolvien intressien puolustaminen ovat luonteeltaan eri tyyppistä toimintaa, instituutioilla voi olla kummankinlaisia tehtäviä. Näin ollen instituutioiden luokittelu näiden tehtävien perusteella ei ole aivan yksinkertaista eikä kenties aina kovin mielekästä.

5 Esimerkkejä kansainvälisistä ja kansallisista ennakointikäytännöistä

5.1 Esimerkkejä kansainvälisistä ennakointikäytännöistä

5.1.1 Euroopan komissio ja strateginen ennakointi

FORGE-hankkeen yhtenä tavoitteena on tarkastella tapoja edistää tulevaisuuden huomiointia suomalaisessa kansallisen tason lainsäädännössä ja poliittisessa järjestelmässä. Edellisessä luvussa esitettyjen käytäntöjen lisäksi kiinnostavimpia ja edistyksellisimpiä käytäntöjä löytyy kansainvälisistä organisaatioista, kuten Euroopan Unioni, OECD ja Unesco, ja valtiollisista ennakointijärjestelmistä. Esimerkiksi EU ja sen eri instituutiot soveltavat erilaisia ennakkoinnin toimintatapoja ja tekevät yhteistyötä ennakkoinnin saralla, kun taas Unesco on hyvä esimerkki pehmeän voiman (*soft power*) käytöstä. Luku kytkeytyy tutkimuskysymykseen 2.4 ”Mitkä ovat sääntelytarpeiden ennakkoinnin parhaat kansainväliset toimintatavat ja käytännöt?”.

Euroopan Unioni ja Euroopan komissio ovat jo 1990-luvulta lähtien soveltaneet ennakointitutkimuksen tuloksia ja ennakointiprosesseja poliittisessa päätöksenteossaan tehden niistä tärkeitä esimerkkejä FORGE-hankkeelle. Vuonna 2019 aloittanut Euroopan komission kokoonpano on jatkuvasti painottanut tarvetta strategiseen ennakointiin. Strategisella ennakkoinnilla pyritään muodostamaan relevanttia tulevaisuustietoa ja kyvykkyyttä toimintaympäristön monimutkaisten mahdollisuuksien ymmärtämiseksi. Strategisella ennakkoinnilla tuotettua tietoa ja kyvykkyyttä on tarkoitus hyödyntää politiikan suunnittelussa ja toteuttamisessa (Ahlqvist & Uotila 2020). Komissio on tehnyt toimia, joilla se on vahvistanut omia sisäisiä mahdollisuuksiaan ennakointiin. Komission varapresidentti Maros Sefcovic (*Vice President on Interinstitutional Relations and Foresight*) on ensimmäinen EU-komissaari, jonka vastuulle kuuluu eksplisiittisesti ennakointi; osana varapresidentin tehtävää on ”johtaa strategisen ennakkoinnin sisällyttämistä EU:n päätöksentekoon.” (Euroopan komissio n.d.)

Komissio on vuodesta 2020 alkaen tuottanut vuosittain strategisen ennakkoinnin raportin (*Strategic Foresight Report*), jota hyödynnetään komission työohjelmissa. Myös EU:n laajuinen kahdelle tasolle sijoittuva ennakointiverkosto on luotu, kuten on ehdotettu strategisen ennakkoinnin raportin ensimmäisessä versiossa (Euroopan komissio 2020). Jokaisen jäsenmaan nimittämä EU:n tulevaisuusministeri (*Ministers for the Future*) tapaa epävirallisesti vähintään kerran vuodessa. Ennakointityötä tukee kansallisten hallintojen korkean

tason virkamiehet, joiden verkosto tapaa vähintään kaksi kertaa vuodessa. Suomesta tulevaisuusministeriksi on nimetty Eurooppa- ja omistajaohjausministeri Tytti Tuppurainen.

Tavoite juurruttaa strateginen ennakointi osaksi EU päätöksentekoa käy ilmi Euroopan komission paremman sääntelyn suuntaviivoista ja välineistöstä ("Parempaa sääntelyä: yhteistyöllä parempaa lainsäädäntöä"):

Komissio haluaa varmistaa, että EU:n politiikat vastaavat myös tulevaisuuden tarpeisiin. Tämä tarkoittaa esimerkiksi uusien megatrendien, kuten kiihtyvän teknologisen muutoksen, hyperyhteenliitettävyyden ja väestönkehitykseen liittyvien merkittävien suuntausten, huomioon ottamista sekä tulevaisuuden kartoitusta tiettyjen alojen mahdollisten tulevien kehityssuuntien havaitsemiseksi. [– –] Tässä yhteydessä strateginen ja tieteeseen perustuva ennakointi on keskeisessä asemassa pyrittäessä varmistamaan, että EU:n päätöksenteossa otetaan huomioon myös tulevaisuuden tarpeet. Ennakoinnin avulla varmistetaan, että tehtävät päätökset perustuvat pidemmän aikavälin näkymään ja että niillä edistetään pitkän aikavälin sitoumuksia, kuten kestävän kehityksen tavoitteita. Näin päätöksentekoon tuodaan EU:n politiikkatavoitteiden välisiin synergioihin ja kompromisseihin perustuva dynaaminen näkökulma, joka tukee unionin politiikkojen johdonmukaisuutta. [– –] Strateginen ennakointi tuottaa tietoa merkittävimpien aloitteiden tueksi, ja se on tämän vuoksi jatkossa erottamaton osa komission paremman sääntelyn agenda. (Euroopan komissio 2021a, 14.)

Komission paremman sääntelyn suuntaviivojen ja välineistön käytännön suositukset ennakoinnin suhteen keskittyvät lähinnä vaikutusarviointiin (Euroopan komissio 2021b, 155ff). Vaikutusarviointiin tulisi esimerkiksi huomioida megatrendit, jonka lisäksi analyysia voitaisiin täydentää pitkän aikajänteen skenaarioilla eli vaihtoehtoisilla tulevaisuuspolkujen kuvauksilla. Skenaarioita voidaan käyttää arvioimaan ja painetestaamaan, miten politiikan käytännöt ja tavoitteet suoriutuisivat erilaisissa skenaarioissa ja miten sen perusteella voitaisiin pohtia strategisia vaihtoehtoja nykypäivän poliittisille päätöksille. Tällaisessa arvioinnissa voidaan käyttää kahta kysymystä lähtökohtana: 1) mitkä megatrendit tai skenaariot koskettavat kyseistä politiikkaongelmaa? 2) mihin sidosryhmiin megatrendit ja skenaariot vaikuttavat? (Euroopan komissio 2021b, 156–157).

Komission paremman sääntelyn suuntaviivat ja välineistö ovat merkittäviä myös kestävän kehityksen kannalta. Parempaa sääntelyä koskevan muistion mukaan ennakoinnin avulla voidaan varmistaa, että tällä hetkellä tehdyt päätökset tukevat pitkälle aikavälille sijoittuvia kestävän kehityksen tavoitteita (E 64/2021 vp). On kuitenkin huomautettava, että EU:n voimakas painotus ennakointia ja tulevaisuusvarmistamista kohtaan ei liity suoraan tulevien sukupolvien problematiikkaan. Esimerkiksi paremman sääntelyn suuntaviivoja ja välineistöä kartoittavassa marraskuussa 2021 julkaistussa yli 600 sivuisessa dokumentissa (Euroopan komissio 2021b) ei ole viittausta tuleviin sukupolviin.

EU:n kuluttajapolitiikka ja strateginen ennakointi

Euroopan komissio esitteli marraskuussa 2020 uuden kuluttaja-asioiden toimintaohjelman (*New Consumer Agenda*), jonka tavoitteena oli luoda visio EU:n kuluttajapolitiikasta vuosille 2020–2025 (Euroopan komissio 2020). Toimintaohjelmassa on useita ehdotuksia toimitavoista ja aloitteista, joilla voidaan muodostaa uusi tai uudistettu kuluttajalainsäätö Euroopan unioniin. Dokumentti viittaa myös käynnissä olevaan koronapandemiaan liittyviin epävarmuuksiin; koronapandemia vaikutti ja vaikuttaa yhä syvästi kulutustottumuksiin ja kulutukseen liittyvään politiikkaan.

Toimintaohjelmassa todetaan, että komissio aikoo vuoteen 2020 mennessä ennakoida koronaviruksen pitkän aikavälin vaikutuksia EU-kansalaisten kulutustottumuksiin, ja käyttää tehtyä analyysiä perustana tuleville poliittisille aloitteille.

Prosessi on yksi ensimmäisiä esimerkkejä uudentyyppisestä politiikasta, jossa EU-aloitteiden pohjana on strateginen ennakointi. Euroopan komissio toimeksiantoi uuden ennakointitutkimuksen, jossa tutkittiin koronaviruksen vaikutuksia eurooppalaisten kulutustottumuksiin. Turun yliopistossa toimiva Tulevaisuuden tutkimuskeskus osallistui hankkeeseen. Tutkimukseen kuului toimintaympäristön tarkastelua, skenaarioiden kehittämistä, *gap*-analyysia sekä sidosryhmien välisiä dialogitilaisuuksia. Tutkimuksessa kehitettiin neljä ”lyhyen” (2025) ja ”pitkän” (2030) aikavälin skenaariota.

Ennakointitutkimuksella ja kahdeksan skenaarion luomisella on tarkoitus tuottaa tietoa, joka auttaa uuden kuluttajalainsäädännön luonnostelussa. Lainsäädännöllä on mahdollisuus olla enemmän tulevaisuusvarmistettu ja resilientti yhteiskunnallisille muutoksille, jos mahdolliset tulevaisuudessa tapahtuvat kehitykset ovat olleet keskustelun ja huomion kohteena jo politiikan suunnitteluvaiheessa. Tutkimus ja skenaarioiden luominen auttavat myös selvittämään politiikkaehdotusten mahdollisia vaikutuksia, ja ne antavat siten päätöksentekijöille ja parlamentaarisille paremmat lähtökohdat tehdä tietoon perustuvia päätöksiä.

Esimerkki korostaa osuvasti, miten nykyinen ennakkoinnin voimakas painottaminen paremman sääntelyn tekemiseksi ei välttämättä sisällä huomiota tulevasta sukupolvista. Jos vuoden 2030 ajatellaan olevan pitkäjänteistä politiikkaa ja lainsäädäntökehitystä, vaatisi se todella kapean määritelmän tulevasta sukupolvista.

5.1.2 Euroopan parlamentti ja EU-politiikan painetestaaminen

Euroopan parlamentilla on oma ennakoituyksikkönsä osana EPRS:ää¹⁵ (*the European Parliamentary Research Service*). Viime aikoina EPRS on tuottanut tutkimusta siitä, miten Euroopan parlamentti voisi hyödyntää systemaattisemmin ennakointia ja tulevaisuudentutkimuksen metodeja osana valtiota rajoittavien sääntöjen kehittämistä ja lainsäädäntöprosesseissa (Andersen ym. 2022; Fernandes & Heflich 2022). FORGE-hankkeen kannalta kiinnostavin ja relevantein EPRS:n ehdotuksista on uusi metodi eli politiikan painetestaaminen.

EPRS on ehdottanut erityisesti politiikan painetestaamista EU-lainsäädännössä. FORGE-hankkeen kannalta kiinnostavaa on, että kuten Fernandes & Heflich (2022, 5) toteavat raportissaan, politiikan painetestaamista ei tyypillisesti käytetä kansallisten parlamenttien ennakoitikäytännöissä. Raportin mukaan monet kansalliset parlamentit käyttivät erilaisia ennakoinnin ja ennakoimisen käytäntöjä, mutta yksikään ei systemaattisesti hyödyntänyt politiikan painetestaamista¹⁶.

Politiikan painetestaamisen perusideana on simuloida disruptiivisia tapahtumia tai kehityskulkuja (*disruptive events and developments*), joilla voi potentiaalisesti olla suuria vaikutuksia, mutta pieni todennäköisyys toteutua (*High Impact, Low Probability*, HILP). Painetestauksessa käytetty käsitteistö muistuttaa tulevaisuudentutkimuksessa käytettyjä epäjatkuvuutta ja emergenssiä kuvaavia käsitteitä, kuten villi kortti (*wild card* eli ilmiö, jonka toteutumisen todennäköisyys arvioidaan matalaksi, mutta vaikutukset toteutuessaan suuriksi) ja heikko signaali (*weak signal* eli oraalla oleva ilmiö ja mahdollisesti tulevaisuudessa nousevat uudet ilmiöt) (Ahlqvist & Uotila 2020). Tapahtumilla ja kehityskuluilla on potentiaalisia vaikutuksia, joiden toteutumistodennäköisyydet arvioidaan. Tulosten avulla voidaan arvioida olemassa olevaa tai ehdotettua lainsäädäntöä suhteessa näihin skenaarioihin.

Politiikan painetestaaminen on tapa arvioida olemassa olevan lainsäädännön tai ehdotetun uuden politiikan mahdollisia puutteita. Metodi on siten ennen muuta arvioinnin työkalu eikä tapa vaikuttaa poliittisten käsitysten muodostamiseen tai tiukan lainsäädäntöprosessin juridiseen puoleen. EPRS:n raportti ehdottaa eksplisiittisesti, että ”kevyt” painetestaamisen harjoitus voisi kuitenkin olla kohtuullisen käytännöllinen toimintamalli lisäämään tulevaisuussuuntausta politiikan tekemisessä (Fernandes & Heflich 2022, 4). Päätoimintajoiden olisi suositeltavaa olla mukana erilaisissa ”painetestausharjoitteissa”, sillä nämä harjoitteet luovat mahdollisuuksia pohtia päätöksenteon aikaulottuvuuksia ja lisätä pitkäjänteisyyttä. On kuitenkin hyvä huomata, että politiikan painetestaaminen ehdotetussa muodossa edustaa hyvin suppeaa lähestymistapaa, vaikka se edistää ennakoinnin

15 EPRS tuottaa säännöllisesti ennakoititutkimusta muun muassa geopolittisista kehityskaarista, nousevista teknologioista ja kriisien vaikutuksista.

16 Raportin mukaan tutkimusprosessin aikana asiaa kysyttiin 28 parlamenttien kamarilta.

systemaattista kytkemistä päätöksentekoprosesseihin. Ehdotuksen toteuttamisen mitta-kaavasta ei myöskään ole selvyttä, mutta metodologian on suunniteltu olevan enemmän tutkimuksen kohteena tulevaisuudessa Euroopan parlamentissa (Fernandes & Heflich 2022, 7)¹⁷.

Kaiken kaikkiaan politiikan painetestaamisen periaate voi olla kätevä toimintatapa toteuttaa tulevaisuussuuntautuneempaa ja resilientimpää lainsäädäntöä. Sinällään painetestaaminen ei kuitenkaan ole välttämättä yhteydessä tuleviin sukupolviin eikä siten takaa, että tulevien sukupolvien näkökulmat tulisivat riittävästi huomioitua päätöksenteossa.

5.1.3 OECD, joustava hallinto sekä ennakoiva innovaatiohallinta

OECD (*Organisation for Economic Co-operation and Development*) on 36:n jäsenmaan muodostama organisaatio, joka seuraa jäsenmaiden politiikkatoimia eri sektoreilla, tekee erilaisia näihin liittyviä analyyseja ja yhdessä jäsenmaiden kanssa pyrkii rakentamaan näyttöpohjaisia standardeja jäsenmaiden politiikkatoimille. Viime vuosina OECD on ollut aktiivinen myös ennakointiin liittyvässä politiikkatoiminnassa ja ennakoinnin hyödyntämisessä.

OECD:llä on oma strateginen ennakointiyksikkönsä (*Strategic Foresight Unit*) (ks. esim. OECD 2019; n.d.), ja OECD:n piirissä etenkin ennakoiva hallinta (*anticipatory governance*) on saanut nostetta. Ennakoivalla hallinnalla¹⁸ viitataan OECD:n kontekstissa laaja-alaisesti ”uuteen tulevaisuusvalmiuden aaltoon politiikkatoiminnassa soveltamalla ennakointikäytäntöjä ja tulevaisuusajattelua.” (Tönurist & Hanson 2020, 30) Toiminnalla on kolme keskeistä tavoitetta: 1) laajan osallistamisen sekä julkisen ja moniäänisen arvokeskustelun edistäminen, 2) tulevaisuuden vaihtoehtojen kehityskulkujen avaaminen sekä yhteiskunnallisten ja teknologisten näkökulmien yhteen nivominen sekä 3) ennakointivyökyksien rakentaminen tieteellisen kehitysyhteistyön tueksi (Guston 2008; 2014).

OECD on myös edistänyt innovaatioita ja ”joustavan hallinnon” (*agile regulatory governance*) käyttöä keinoina lisätä yhteiskuntien resilienssiä ja kykyä kestää disruptiivisia tapahtumia ja kehityskulkuja, joilla on merkittäviä vaikutuksia (ks. esim. OECD 2021a). OECD:n raportti *The OECD Regulatory Policy Outlook* vuodelta 2021 vetoaa valtioita osallistumaan ”sääntelyn uudelleenkäynnistämiseen” (*regulatory reboot*). Tämä vetoamus liittyy erityisesti politiikkaan, jossa käsitellään rajoja ylittäviä muuttovirtoja, ympäristöongelmia, riskejä, innovaatioita ja ennakointia (OECD 2021b, 3).

¹⁷ Euroopan parlamentin yhdeksäs istuntokausi sijoittuu ajanjaksolle 2019–2024.

¹⁸ Ennakoivan hallinnan käsite kumpuaa tiede- ja teknologiatutkimuksen kirjallisuudesta, ja sitä on sovellettu erityisesti niin sanottujen nousevien teknologioiden tarkastelussa.

Joustava hallinto on yksi OECD:n *Regulatory Policy* -komitean (RPC) prioriteeteista. Esimerkiksi OECD:n neuvosto (*OECD Council*) on vuonna 2021 RPC:n työhön perustuen antanut suosituksen edistää joustavaa hallintoa innovaatioiden edistämiseksi (*the Recommendation for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation*). Suositus muun muassa ehdottaa, että OECD:n jäsenet kehittävät ”hallintoa, joka sallii joustavan ja tulevaisuusvarmistetun sääntelyn kehittämisen” (OECD 2021a). Tavoitteen saavuttamiseksi tulisi kehittää tulevaisuussuuntautunutta institutionaalista kyvykkyyttä, tehdä systemaattista toimintaympäristön analyysia ja skenaarioanalyysia, ennakoida innovaatiotoiminnan yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä edistää jatkuvaa oppimista ja sopeutumista. Ehdotus kertoo yhteisymmärryksestä koskien sitä, mitkä ovat uusia teknologioita ja innovaatioita koskevan nykyaikaisen sääntelytoiminnan keskeisiä piirteitä. Näihin piirteisiin lukeutuvat esimerkiksi keskeisten toimijoiden osallistaminen, vaikutusten ja riskien arviointi sekä institutionaalinen yhteistyö.

OECD tekee työtä myös ”ennakoivan innovaatiohallinnan” (*anticipatory innovation governance*) parissa¹⁹. OECD määrittelee ennakoivan innovaatiohallinnan laajapohjaiseksi kyvykkyudeksi kartoittaa ennakoivasti uusia mahdollisuuksia, kokeilla uusia toimintatapoja ja oppia jatkuvasti osana laajempaa hallintojärjestelmää (OPSI 2020). On tärkeä erottaa toisistaan strateginen ennakointi ja ennakoiva innovaatiohallinta. Strateginen ennakointi on kriittinen ymmärryksen ja tulevaisuussuuntautuneen tietämyksen edistäjä. OECD:n mukaan strategisen ennakoinnin toteuttaminen ei kuitenkaan yksinään riitä. Innovaatiolähestymistapa on enemmän keskittynyt toiminnallisuuteen, ja se painottaa nykyhetkessä tehtävää tulevaisuussuuntautunutta toimintaa (Tönurist & Hanson 2020).

Ennakoivan innovaatiohallinnan tulisi olla luonteeltaan joustavaa ja dynaamista, sillä ei ole olemassa yhtä mallia, joka sopisi kaikille hallintomalleille tai kaikille toimijoille. Ennakoivan innovaatiohallinnan ytimessä on kokeileminen, joka perustuu julkisten viranomaisten toimintaan erilaisten innovaatioiden edistämiseksi. OECD käynnisti muutama vuosi sitten ennakoivan innovaatiohallinnan pilottiprojektin, johon myös Suomen valtiovainministeriö osallistui (OECD 2022; OPSI 2022). OECD:n mukaan neljästä tapaustutkimuksesta saatu empiirinen näyttö osoittaa, että ennakoivan innovaatiohallinnan käytännöt ovat hyviä työkaluja hallinnollisen ennakointikyvykkyuden vahvistamiseksi (OPSI 2022).

OECD:n käsitys ennakoivasta innovaatiohallinnasta on jossain määrin ristiriidassa lainsäädäntöön liittyvän tulevaisuusvarmistamisen tavoitteiden kanssa. OECD korostaa

19 Ennakoiva innovaatiohallinta yhdistää kolme taustakäsitettä. Antisipaatio (*anticipation*): ”Tulevaisuutta koskevan tiedon luominen yhdistämällä olemassa olevia kontekstitekijöitä, arvoja, maailmankatsomuksia, oletuksia ja erilaisia nousevia kehityskulkuja.” Ennakoiva innovaatio (*anticipatory innovation*): ”Tulevaisuustietoon perustuvaa toimintaa, joka tuottaa jotakin uutta, joka voi vaikuttaa julkisiin arvoihin.” Ennakoiva innovaatiohallinta: ”Mekanismit ja rakenteet, jotka edistävät ennakoivat innovaation kehittymistä muiden innovaatiomuotojen ohessa.” (Tönurist & Hanson 2020, 32.)

tarvetta viranomaisten ja poliitikkojen väliselle yhteistyölle tulevaisuuden ennakoimiseksi (OECD 2022, 314–343), mutta ei välttämättä demokratian kehittämiseksi tai läpinäkyvyyden kasvattamiseksi kansalaisten etua ajatellen. Vaikka OECD:n käsite ennakoivasta innovaatiohallinnasta huomioi tulevaisuuden epävarmuudet ja ehdottaa keinoja hallita epävarmuutta, sitä voi olla vaikea yhdistää tulevien sukupolvien näkökulmien edistämiseen.

5.1.4 Unesco ja tulevaisuuslukutaito

Tässä alaluvussa käymme läpi Unescon työtä tulevaisuuslukutaidon (*Futures Literacy*; FL) parissa. Tulevaisuuslukutaito ja järjestön perustama maailmanlaajuinen *The Global Futures Literacy* -verkosto (GFLN) ovat merkittäviä kansainvälisiä ennakoinnin käytäntöjä. Esi-merkki eroaa kuitenkin aikaisemmista esimerkeistä, sillä kyseessä on niin sanottu ”pehmeään valtaan” (*soft power*) nojaava lähestymistapa²⁰ eikä varsinainen hallinnolle tuotettu ohjeistus. Vaikka Unesco ei suoraan osallistu päätöksentekoon tai lainvalmisteluprosessin ohjeistamiseen, mainittiin Unescon tulevaisuuslukutaitoon liittyvä toiminta useissa asiantuntijakyselyn vastauksissa.

Tulevaisuuslukutaito kohdistuu erityisesti ennakoivien järjestelmien jatkuvaluonteisen toiminnan ymmärtämiseen. Toimintamallina tulevaisuuslukutaito perustuu kahteen tapaan ennakoita: ennakoiminen tulevaisuutta varten (AfF) ja ennakoiminen emergenssiä varten (AfE). Tulevaisuuslukutaidolle yksi merkittävimpiä julkaisuja on Unescon julkaisema kokoomateos *Transforming the Future: Anticipation in the 21st Century*, jonka tavoitteena on viedä eteenpäin tulevaisuuslukutaidon osaamista (Miller 2018). Tulevaisuuslukutaitoa on kehitetty erityisissä tulevaisuuslukutaidon laboratorioissa (*Futures Literacy Labs*). Laboratoriot korostavat aktiivista toimintaa, jatkuvaa oppimista ja luovuutta. Unesco on toteuttanut laboratorioita vuodesta 2012 lähtien. Näissä tilaisuuksissa on koulutettu maailmanlaajuisesti tuhansia ihmisiä (Kazemier ym. 2021).

Tulevaisuuslukutaidon kehittämiseksi Unesco on osallistanut laaja-alaisesti kansainvälisiä instituutioita, verkostoja ja avaintoimijoita. Osallistettavat toimijat voivat olla niin hallinnosta, tutkimuksesta, koulutuksesta kuin liike-elämästä. Verkostoitumisen edistämiseksi tärkeässä roolissa on *The Global Futures Literacy* -verkosto (GFLN), joka käynnistettiin vuonna 2019. Verkosto on herättänyt suurta kansainvälistä kiinnostusta, joka on näkynyt niin sen tapahtumissa kuin jäsenmäärässä. GFLN:ää voidaan pitää esimerkkinä laajemmasta yhteiskunnallisen tulevaisuuskyvykkyyden rakentamisesta. Verkosto on muodostanut strategisia kumppanuuksia maailmanlaajuisesti hallinnollisten toimijoiden

20 Pehmeällä vallalla tarkoitetaan toimijoihin vaikuttamista pehmeiden keinojen avulla eli esimerkiksi houkuttelemalla ja sitouttamalla.

ja tulevaisuudentutkimuksen instituutioiden kanssa. Tulevaisuuslukutaidon edistämiseksi Unescolla on myös tulevaisuuslukutaidon puheenjohtajia ympäri maailmaa²¹. (Unesco n.d.)

Unesco on siis ”pehmeää valtaa” soveltamalla tukenut erilaisten hallinnon toimijoiden tulevaisuuskyvykkyyksiä. Hyvä esimerkki tästä toiminnasta on vuonna 2020 pidetty *Global Futures Literacy* -kokous, jossa YK:n johtoasemassa olevat henkilöt keskustelivat tarpeesta huomioida laajemmin tulevia sukupolvia ja erilaisia tulevaisuusnäköyksiä päätöksenteossa. Kokousta seurasi YK:n julkaisu *Our Common Agenda*. (Unesco 2020.) Julkaisun tavoitteena on muun muassa edistää tulevaisuuslukutaitoa yleisenä kyvykkyytenä. *Our Common Agenda* ja sen suhdetta tulevien sukupolvien näkökulmiin käsitellään luvussa 6.3.

Keskeistä on huomata, että Unescon ennakointitoiminnan vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön on parhaimmillaankin epäsuoraa. Unesco ei vaikuta tai osallistu suoraan lainvalmisteluprosesseihin. Unesco voi kuitenkin vaikuttaa lainsäädännön määrittämiseen ja politiikan agendoihin. YK:n toiminnan seurauksena syntyneet prosessit, kuten kestävä kehityksen tavoitteiden käyttöönotto, voivat taas vaikuttaa merkittävästikin kansalliseen päätöksentekoon ja lainvalmisteluun.

5.2 Esimerkkejä kansallisista ennakointikäytännöistä

5.2.1 Kansallisten ennakointijärjestelmien piirteitä

Useilla valtioilla on kansallisia ennakointijärjestelmiä. Valtiotason ennakointi kehittää hallinnon omaksumiskykyä (*absorptive capacity*) eli laaja-alaista osaamista hyödyntää tulevaisuussuuntautunutta tietoa ja toteuttaa erilaisia ennakointiprosesseja, joilla nousevia ilmiöitä ja kehityskulkuja voidaan paremmin hahmottaa ja ymmärtää hallinnon ja päätöksenteon näkökulmista (Dunlop & Radaelli 2018). Ennakointitoiminta ja -käytännöt ovat siten jatkuvaluonteinen oppimisprosessi.

Kansallisten ennakointikäytäntöjen kartoittamiseksi kävimme läpi FORGE-hankkeen asiantuntijakyselyn vastaukset sekä aiempaa tutkimuskirjallisuutta ja raportteja. Suomen kansallista ennakointijärjestelmää käsitellään luvussa 8.2.1. Tutkimuskirjallisuudessa kiinnostus kansalliseen ennakointipolitiikkaan ja kansallisiin ennakointijärjestelmiin on vaihdellut eri aikoina. Aihe on esimerkiksi 2000-luvun alussa ollut kirjallisuudessa enemmän esillä kuin 2010-luvulla. Ennakoinnin tehtäviä ja vaikutuksia poliittisessa päätöksenteossa

21 Yksi näistä on Turun yliopistossa.

on tutkittu etenkin 1990-luvun lopulla ja 2000-luvun alkupuolella (ks. esim. Da Costa ym. 2008; Georghiou & Keenan 2006; Havas ym. 2010; Kuhlmann 2001; Rappert 1999; Schmidt 2015). Viime aikoina tästä aiheesta on julkaistu pääasiassa ns. harmaata kirjallisuutta (esim. Andersen ym. 2022; Sgueo 2020; SOIF 2021). Yleistä kiinnostusta ennakkointiin on lisännyt EU:n ja OECD:n toimet aiheen parissa. Toinen kiinnostusta lisännyt tekijä on ollut koronapandemia, sillä pandemia osoitti monissa valtioissa puutteita niiden valmiustasoissa (SOIF 2021). Kansalliset ennakkointiyksiköt ovatkin täten jo hetken olleet muutostilassa, joka vaikeuttaa nykytilanteen arviointia.

Keskeinen huomio kansallisista ennakkointikäytännöistä on se, että ne eivät yleensä toimi kiinteässä yhteydessä lainvalmisteluun (ks. alaluku 4.3). Tilanne on ennemminkin se, että sanoja ”ennakkointi” ja ”laki” näkee harvoin edes samassa lauseessa (Andrade 2012). Tästä huolimatta ennakkointitoiminnalla on oleellisia tehtäviä poliittisessa päätöksenteossa niin kansallisesti kuin kansainvälisesti. Keskeisistä tehtävistä voisi esitellä esimerkiksi Georghiou & Keenanin (2006) määrittelemät ennakkoinnin kolme tehtävää osana kansallista poliittista päätöksentekoa (ks. myös Frau 2019):

1. Ennakoinnilla voidaan tuottaa *politiikkaohjeita*, jotka korostavat pitkäjänteisyyttä ja perspektiivien avartamista,
2. Ennakoinnilla voidaan rakentaa *yhteistyökoalitioita (advocacy coalition)*, joissa voidaan tunnistaa toimijoiden yhdessä jakamia haasteita ja niiden ratkaisuja sekä
3. Ennakointi tarjoaa *keskusteluareenoja*, joissa voidaan tehdä strategisia huomioita, väitellä ja suunnitella toimia.

Perusteluiden mukaan ennakkointikäytännöillä voidaan luoda jaettuja tiloja, jotka auttavat politiikan suunnittelussa ja priorisoinnissa sekä jaettujen poliittisten käsitysten luomisessa. Da Costa ym. (2008) laajentavat ennakkoinnin merkitystä poliittisen päätöksenteon tukena:

1. Ennakointi tuo poliittisten päätösten tueksi uusia ideoita ja näkemyksiä poliittisista muutoksista,
2. Ennakointi helpottaa politiikan täytäntöönpanoa parantamalla toimijoiden yhteistä kyvykkyyttä muutokseen (ks. yhteistyökoalitiot ja sosiaaliset keskusteluareenat edellä),
3. Ennakointi tekee päätöksenteosta osallistavampaa ja edistää kansalaisyhteiskunnan toimintaa,

4. Ennakointi tukee politiikan linjaamista muuntamalla kollektiivisten prosessien tuloksia erilaisten vaihtoehtojen muotoon, joita voidaan hyödyntää politiikan määrittelyssä ja täytäntöönpanossa,
5. Ennakointi tarkastelee politiikan toimintaa ja järjestelmiä uusin tavoin tehden niistä herkempiä pitkän aikajänteen muutoksille sekä
6. Ennakoinnilla on symbolinen merkitys, joka viestii kansalaisille politiikan perustumisesta näyttöön.

Yllä mainituissa perusteluissa ennakkoinnin yhteiskunnalliset vaikutukset nojaavat lainvalmistelua edeltäviin tai sen ensimmäisiin vaiheisiin (sopivan poliittisen toimen valintaan ja suunnitteluun) sekä ennakkoinnin soveltamiseen lakien ”jälkiarvioinnissa” eli niiden käyttöönoton arvioinnissa.

Keskeinen huomiomme FORGE-hankkeen aineiston perusteella on se, että lainsäädäntöprosessin näkökulmasta ennakointi sijoittuu pääasiassa joko lainvalmistelun alkuun tai loppuun, mutta erittäin harvoin prosessin keskikohtaan eli ns. lain muotoiluvaiheeseen. Jos esimerkiksi vertaamme vaiheita Suomen seitsemästä vaiheesta rakentuvaan lainvalmisteluprosessiin (ks. Finlexin prosessiopas), huomaamme, että ennakointia käytetään kaikkialla maailmassa lähes yksinomaan hankkeen ensimmäisissä vaiheissa, kuten hankkeen määrittelyssä ja alustavassa valmistelussa sekä sääntelyn toteuduttua. Lainvalmistelun muissa vaiheissa tapahtuvasta ennakkoinnista on ollut vaikeaa löytää esimerkkejä.

Boston ym. (2020) ovat tehneet myös samansuuntaisen havainnon ja huomauttavat, että kansainvälistä kirjallisuutta koskien pitkän aikajänteen hallinnon parlamentaarista valvontaa ja arviointia ei juurikaan löydy. Kirjoittajien mukaan vaikuttaa siltä, että parlamentaarisessa lainsäädännössä ja päätöksenteossa ei tällä hetkellä ole eksplisiittisiä ennakointikäytäntöjä tai pitkäjänteistä tulevaisuusajattelua. Bostonin ym. (2020) huomio yhdistyy Ison-Britannian hallitukselle tehdyn raportin huomioon, jonka mukaan päätöksentekijät usein ilmoittavat kannattavansa strategisen ennakkoinnin integroimista heidän työhönsä, vaikka on vaikeaa löytää todisteita ennakkoinnin vaikutuksista politiikan muutoksiin (SOIF 2021, 10).

School of International Futures -organisaation (SOIF 2021) raportti *Features of effective systemic foresight in governments around the world* tarkastelee tehokasta ennakointihallintaa maailmanlaajuisesti ja listaa kahdeksan kansallista esimerkkiä ”tehokkaasta ennakkoinnista”, joista yksi on Suomi. Muut esimerkkimaat ovat Kanada, Malesia, Alankomaat, Uusi Seelanti, Singapore, Yhdistyneet Arabiemiraatit ja Yhdysvallat. On huomattava, että yhdessäkään esimerkkitapauksessa ennakointia ei käytetä koko lainsäädäntöprosessissa, vaan pääsääntöisesti alkuvaiheessa eli lainsäädäntötarpeiden tunnistamisessa ja lainvalmistelun alkuvaiheissa.

Tehokkaan valtiollisen ennakoinnin piirteet

Kahdessa Ison-Britannian hallitukselle tuottamassaan raportissaan SOIF (2021) määrittelee yleisiä piirteitä tulevaisuussuuntautuneen kansallisen ennakointijärjestelmän rakentamiseksi. Keskeiset piirteet esitellään alla.

Kulttuuri: Tehokas ennakointisysteemi luo itselleen liittolaisia hallituksen sisällä ja kansainvälisten toimijoiden parissa.

Prosessit: Kestävät ennakointijärjestelmät hyödyntävät useita samanaikaisia prosesseja, jolla yhdistetään pitkäjänteistä ajattelua päätöksentekoon ja varmistetaan toimijoiden jatkuva sitoutuminen.

Rakenteet: Ennakointia toteuttavilla keskeisillä organisaatioilla tulisi olla hyvä keskusteluyhteys hallinnon kanssa. Samalla myös hallinnon ennakointiosamista tulisi kehittää.

Ihmiset: Ennakointia tekevissä organisaatioissa ja ennakointia hyödyntävissä organisaatioissa tulisi olla ennakointikyvykkyyttä. Tämän lisäksi erilaiset koulutustaustat ja näkemykset ovat eduksi. Näin voidaan yhdistää erilaista osaamista, erilaisia tapoja tuottaa tietoja ja näkemyksiä.

5.2.2 Kansallisia ennakointijärjestelmiä

Edellisessä aluvussa esitetyt huomiomme eivät kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö kansallisten ennakointijärjestelmien piiristä löytyisi FORGE-hankkeen näkökulmasta relevantteja esimerkkejä. Ennen esimerkkien kuvaamista on syytä huomata, että ei ole olemassa yhtä mallia toimivan ennakointijärjestelmän luomiseksi. Toimiva ja tehokas kansallinen ennakointijärjestelmä on aina riippuvainen kontekstista (ks. esim. Andersen & Rasmussen 2014; SOIF 2021). Kansalliset kontekstit voivat erota esimerkiksi instituutorakenteeltaan, toimijaverkostoiltaan ja poliittiselta kulttuuriltaan. Empiirinen tarkastelu ennakointitoiminnan erilaisiin kansallisiin esimerkkeihin osoittaa järjestelmien rakenteen, sisällön, prosessien ja hallinnan suhteen huomattavaa vaihtelua (Sgueo 2020). Muun muassa Sgueo (2020) on tehnyt ytimekkään ja ajankohtaisen analyysin keskeisten valtioiden ennakointijärjestelmistä. Seuraava katsaus perustuu kyseiseen analyysiin, ja sitä täydentävät muut FORGE-hankkeen käyttämät keskeiset lähteet.

Eurooppalaisista valtioista **Ranskalla** on yksi Euroopan vanhimpia ennakointijärjestelmiä. Järjestelmä luotiin 1960-luvulla. Järjestelmän keskiössä on *D'Analyse Stratégique* -keskus, joka luotiin 2006 hallitusta neuvovaksi toimijaksi. Keskukseen tehtävänä on tuottaa tutkimusta hallituksen pyynnöstä ja tehdä tutkimusta sen omasta aloitteesta. Toisin kuin Ranskalla, **Saksalla** ei ole keskitettyä strategisen ennakoinnin järjestelmää. Sen sijaan Saksassa on erilaisia ennakointitoimijoita, jotka antavat syötteitä eri tasoiseen päätöksentekoon eli myös laajemmin eurooppalaiseen päätöksentekoon. **Isolla-Britannialla** on yksi parhaiten tunnettuja valtiollisia ennakointiohjelmiä. Ohjelma on perustettu 1994, ja se on viime vuosina laajentunut merkittävästi. Viime aikoina ohjelma on keskittynyt poikkisektoraalisen kyvykkyyden rakentamiseen hallituksen tasolla. **Alankomaiden** keskeinen suunnittelun parissa toimiva organisaatio CPB (*Centraal Planbureau*) perustettiin 1945. CPB on itsenäinen toimija, joka saa rahoituksen Alankomaiden hallitukselta. Valtionrahoituksen vuoksi CPB saa työskennellä vain rajatulle asiakaskunnalle, eikä se saa vastaanottaa työtehtävään maksettuja tutkimuksia. Esimerkiksi SOIF (2021) on korostanut CPB:n merkitystä.

Euroopan ulkopuolisista toimijoista Singapore, Australia, Uusi-Seelanti, Kanada ja Yhdysvallat ovat hyviä esimerkkejä kansallisista ennakointijärjestelmistä. **Singapore** perusti ensimmäisen strategisen ennakointiyksikkönsä vuonna 1991. Nykyään Singaporea pidetään yhtenä kansallisten ennakointijärjestelmien ”malliesimerkeistä”. Singaporella on pitkä historia korkean tason strategisesta ennakoinnista, joka ulottuu useisiin hallituksen yksiköihin. Tärkeään asemaan on asetettu strategisten tulevaisuuksien keskus (*Centre for Strategic Futures*), joka toimii pääministerin kanslian osana. Keskus pystyy vaikuttamaan suoraan tärkeässä asemassa oleviin päätöksentekijöihin (OECD 2019; 2022). Keskus keskittyy maantieteelliseen ja geopolitiittiseen kontekstiin painottaen turvallisuusongelmia (Kuosa 2016). Se myös osallistaa virkamiehiä ottamalla heidät osaksi ennakointi-instituutioita ja antamalla heille kokemusta ennakoinnista. Ennakointiin koulutetut virkamiehet asetetaan hallituksen eri sektoreille, joissa he voivat viedä eteenpäin oppimiaan taitoja. Näin ollen keskuksen strategiaryhmä (*the Strategy Group*) toimii kouluttajan ja konsultoinnin roolissa tukien ennakoinnin valtavirtaistamista hallinnossa. Ennakointitoimintaa muissa ministeriöissä ja yksiköissä, kuten talous- ja teollisuusministeriössä (*Ministry of Trade and Industry Group*), ohjaa tyypillisesti pääministerin kanslia (OECD 2019). Kyseinen tapa valvoa ja koordinoita edustaa ylhäältä-alas-mallia, jossa ennakointitoiminta yhdistää ja ohjaa ministeriöiden toimia liittäen lähes kaikki Singaporen johtavat virkamiehet osaksi ennakointijärjestelmää (Kuosa 2016).

Australiaan on luotu tulevaisuuskomitea (*Commission for the Future*), jonka tavoitteena on edistää tulevaisuusajattelua. Lisäksi useat hallinnolliset toimijat ovat perustaneet omia ennakointiyksikköjään. Keskeisessä roolissa Australian liittovaltion hallituksessa on *the Commonwealth Scientific and Industrial Research Organisation* (CSIRO), joka avustaa sekä julkisia että yksityisiä toimijoita ennakoinnissa.

Siinä missä esimerkiksi Singaporella ja Kanadalla on keskitetympi ennakoitijärjestelmä, on **Uudessa-Seelannissa** tähdätty pitkän aikajänteen instituutioiden kehittämiseen ja ennakoinnin toteuttamiseen erilaisten luottamusasemien (*stewardship*) kautta. Pitkän aikajänteen näkökulmaa on maassa kehitetty esimerkiksi finanssipolitiikassa, infrastruktuurien suunnittelussa, julkisissa investoinneissa ja sektorien johtamisessa (Boston 2016a). Uudessa-Seelannissa on myös pitkä tulevaisuudentutkimuksen traditio, joka pohjautuu erilaisiin projekteihin ja monialaisiin verkostoihin. Viime vuosina esimerkiksi alkuperäisväestö Maorit ovat vaikuttaneet valtion hallintoon (SOIF 2021, 28) tuomalla prosesseihin uusia ajallisia näkökulmia (*kaitiakitanga*), jossa tarkastellaan sekä historiaa että tulevaisuutta pitkällä aikajänteellä (Frame 2018). Frame (2018) toteaa, että tämänkaltaiset pitkän aikavälin toimintatavat näkyvät esimerkiksi ympäristön suojelussa ja kestävän kehityksen hankkeissa.

Kanada on toinen liittovaltio, jolla on merkittävä kansallinen ennakoitijärjestelmä. Kanadan keskeinen kansallinen ennakoitijärjestelmä *Policy Horizons* on yksi vakiintuneimmista ja suurimmista julkisen sektorin valtiollisista ennakoitintyökaluista maailmassa (OECD 2022). Organisaatiota johtaa Kanadan työllisyys- ja sosiaalisen kehityksen varaministeri (*the Deputy Minister of Employment and Social Development Canada*) ja suunnittelun ja konsultaation varasihteeri (*the Deputy Secretary, Plans and Consultations as Policy Council Office*). Organisaatiota valvoo korkealla tasolla oleva varaministerin ohjauskomitea (*Deputy Minister Steering Committee, DMSC*), joka edustaa useita hallituksen osastoja (OECD 2019; 2022). *Policy Horizons* -organisaation pääasiallisena mandaattina on tukea Kanadan hallituksen eri yksiköitä ennakoitintyökalujen hyödyntämisessä osana niiden omia ennakoitijärjestelmiä sekä edistää korkean tason palaverissa keskustelua ennakoinnista esimerkiksi tulevaisuustyöpajojen avulla (OECD 2019). Tällä hetkellä *Policy Horizons* keskittyy kolmeen ennakoinnin teemaan: taloudelliset tulevaisuudet (*economic futures*), sosiaaliset tulevaisuudet (*social futures*) ja hallinnolliset tulevaisuudet (*governance futures*). Näiden teemojen kautta *Policy Horizons* pyrkii osallistamaan eri yhteiskunnallisia toimijoita esimerkiksi erilaisten teemaprojektien, tapahtumien ja julkaisujen kautta (ks. esim. *the Future of Sense Making*²² ja *Biodigital*²³). (Policy Horizons Canada n.d., a.)

Organisaatio näkee hallinnon tulevaisuuden kannalta keskeisinä kysymyksinä seuraavat: miten demokratia voidaan säilyttää kansallisesti ja maailmanlaajuisesti ja miten voidaan tunnistaa Kanadan lainsäädäntöä, sääntelyä ja hallintoa uhkaavia haasteita (Policy Horizons Canada n.d., b). *Policy Horizonsin* tavoitteena on tarjota johtajuutta yhteisölliseen ja osallistavaan ennakointiin ja rakentaa ennakoitintyökaluista koko liittovaltion tasolla

22 <https://horizons.gc.ca/en/2021/05/29/the-future-of-sense-making/>

23 <https://horizons.gc.ca/en/2022/05/31/biodigital-today-and-tomorrow/>

(OECD 2022). Wilner ja Roy (2020) huomauttavat, että kanadalainen ennakoitihallinto on viime vuosina menestynyt suhteellisen hyvin, ja monet yksiköt ovat innostuneet aiheesta. Siitä huolimatta ennakoinnissa on yhä useita haasteita, etenkin kun pohditaan ennakoinnin vaikutuksia politiikkatoimintaan ja päätöksentekoon.

Yhdysvaltojen hallinnossa on kaksi keskeistä ennakoititoimijaa. Sgueo (2020) nostaa esiin erityisesti Yhdysvaltojen hallituksen tilitoimiston (*Governmental Accountability Office*, GAO) sekä *the National Intelligence Councilin* (NIC) sisäisen liittovaltiotason ennakoituyksikön. Ennakointi Yhdysvalloissa perustuu myös vahvasti Pentagonin strategiseen tiedustelukulttuuriin. Yhdysvaltojen liittohallinto ei ole itse korostanut ennakoinnin merkitystä, minkä suhteen Kuosa (2016, 181) huomauttaa, että ”voi olla, että Yhdysvaltojen strateginen ennakointi on hyvin kehittyntä ja vaikuttaa hallituksen työhön ja julkiseen politiikkaan kaikilla tasoilla kaiken aikaa, mutta liittovaltion salaisen politiikan takia muu maailma ei ole tästä vaikuttamisesta tietoinen.”

Eräs mahdollisesti kiinnostava akateemisesta kirjallisuudesta löydetty tapausesimerkki on **Etelä-Korea**, joka on viime vuosina sitoutunut vahvasti ennakointiin (ks. Heo & Seo 2019; 2021a; 2021b). Tapausesimerkistä on kuitenkin vaikea saada tarkkaa tietoa, sillä akateemisesta kirjallisuudesta löytyvän niukan materiaalin lisäksi suurin osa tiedosta on julkaistu korean kielellä eikä siten ole suunnattu kansainväliselle yleisölle.

Yleisesti voi todeta, että erityisesti ns. kehittyneet teollisuusmaat tekevät ennakointia systemaattisesti. Dreyer & Stang (2013) toteavat seuraavasti: ”Resurssien saatavuus on keskeinen tekijä ennakoititoiminnassa. [– –] Valtiot, joiden hallituksilla on hyvät resurssit, voivat tehdä ennakointia, sillä ennakointi muodostaa vain pienen osan hallituksen kokonaiskulutuksesta. Ne voivat kokeilla ei-välttämättömiä ohjelmia, joissa tulosten rahallinen mitaaminen ei välttämättä ole mahdollista. Köyhyyden ja perusturvallisuuden ongelmista kärsivät köyhemmät valtiot käyttävät epätodennäköisemmin tärkeitä resursseja kaukaisen tulevaisuuden ongelmiin.”

Eräs FORGen asiantuntijakyselyn tavoitteista oli koota maailmanlaajuisia asiantuntijapäätelmiä. Tavoite asetettiin, jotta voitiin selvittää, onko mahdollista löytää muita kuin kansainvälisissä raporteissa usein mainittuja tapausesimerkkejä. Kyselyn vastauksissa oli paljon päällekkäisyyksiä tutkimuskirjallisuudessa käytettyjen esimerkkien kanssa todennäköisesti siksi, että kyseessä on joka tapauksessa yleisesti ”parhaimpina” pidetyt kansalliset esimerkit. Muutamissa kyselyn vastauksissa ehdotettiin myös uusia kansallisia lähestymistapoja ja esimerkkejä, joita ei ole usein mainittu tutkimuskirjallisuudessa, kuten

Thaimaa, Etelä-Afrikka²⁴, Norsunluurannikko ja Sierra Leone. Vaikka FORGella ei ollut mahdollisuutta tutkia edellä mainittuja esimerkkejä kattavasti, näiden valtioiden ennakoitointitoimintaa kannattaisi jatkossa selvittää systemaattisemmin.

5.2.3 Hyviä esimerkkejä kansallisista ennakoitikäytännöistä

Tässä alaluvussa esittelemme vielä joitakin kansallisia ennakoitikäytäntöjä, jotka voivat olla hyödyllisiä Suomen kontekstissa. Esimerkit eivät suoraan yhdisty kansalliseen lainvalmisteluun, mutta ovat esimerkkejä, joiden pohjalta ennakoitointia voitaneen kiinnittää osaksi lainvalmistelua.

Toimintaympäristön muutosten analyysiin keskittyvät *kansalliset ennakoitiraportit* edistävät päätöksentekoon liittyvää tulevaisuusajattelua yleisesti (SOIF 2021). Kansalliset raportit ajoittuvat usein tiettyyn kansallisen politiikkatoiminnan vaiheeseen. Esimerkiksi Yhdysvalloissa *the National Intelligence Council* tuottaa globaaleja trendiraportteja (*Global Trends Report*), jotka julkaistaan presidentinvaalien ja virkaanastujaisten välisenä ajankohtana (SOIF 2021, 26). Walesin hallitus julkaisee tulevaisuuden trendeihin keskittyviä raportteja (*Future Trends Reports*) viiden vuoden vaalisykleissä vuotena, joka edeltää alueellisen parlamentin (*National Assembly*) valintaa. Ensimmäinen tällainen raportti on julkaistu 2017 ja viimeisin 2021 (Welsh Government 2021). Suomen tulevaisuusselonteko mainitaan kansainvälisessä kirjallisuudessa usein esimerkkinä kansallisesta tulevaisuuden toimintaympäristöä luotaavasta raportista (esim. Boyd & Wilson 2021; Heo & Seo 2021a; SOIF 2021).

Lainvalmisteluprosessien tulevaisuussuuntautuneisuus tulee näkyvämmäksi, jos sääntelevä ennakoitointi käsitetään laajemmassa merkityksessä (ks. Blind 2008). Yksi esimerkki sääntelevästä ennakoitinnasta ovat erilaiset *vaikutusarviointit*. Kuten on huomautettu alaluvuissa 5.1.1 ja 5.1.3, EU:n ja OECD:n ennakoitointia koskevat suositukset liittyvät tiiviisti vaikutus- ja riskiarviointiin. Vaikutusarviointi on keskeisessä roolissa myös suomalaisessa lainsäädännössä, ja hallitusten esitysten tuleekin kuvata ja arvioida eri keinoja saavuttaa samat politiikkatavoitteet (ks. alaluku 8.1.3). Vaikutus- ja riskiarviointien tehokkuutta on tutkimuskirjallisuudessa myös kyseenalaistettu, koska niiden toteuttajina ovat usein lainvalmistelua tekevät viranhaltijat, eikä heillä aina ole sopivaa osaamista arviointien toteuttamiseen (De Francesco & Pattyn 2021). Tämän lisäksi voi todeta, että arvioinneilla on usein vain vähän suoraa vaikutusta poliittiseen päätöksentekoon (Andersen ym. 2022, 23). Alaluvussa 8.1.3 käydään läpi yleisemmin vaikutusarviointeihin kohdistuvaa kritiikkiä. Kriittistä huolimatta vaikutus- ja riskiarvioinnin kehittämiseksi lainvalmistelun kontekstissa vaikuttaa olevan perusteita.

24 1990-luvun alussa tehtyihin *Mont Fleur* -skenarioihin viitataan usein "uudistavana voimana" konfliktiympäristössä. Skenaarioita korostettiin myös asiantuntijakyselyn vastauksissa.

Vaikutus- ja riskiarviointeihin liittyy myös teknologian arvioinnin (*technology assessment*) käsite ja käytäntö, joka on lähtöisin yhdysvaltalaisesta sääntely-ympäristöstä. Vuosina 1972–1995 Yhdysvaltojen kongressissa toimi erillinen teknologian arvioinnin virasto (*the Office of Technology Assessment, OTA*) (Miles 2010). Nykyään Yhdysvaltojen hallituksen tili-toimisto (*Government Accountability Office, GAO*) vastaa teknologian arvioinnista osana toimiston mandaattia. GAO hyödyntää ennakointia sekä toimintana että tilintarkastus-käytäntöjä ohjaavana periaatteena (SOIF 2021, 32).

Euroopassa teknologian arviointia edistää *European Parliamentary Technology Assessment* (EPTA). EPTAlla on useita jäsenjärjestöjä, kuten Suomen tulevaisuusvaliokunta, *Panel for the Future of Science and Technology* (STOA) ja Euroopan parlamentti. EU:n jäsenmailla on kansallisia ja parlamentaarisella tasolla operoivia teknologian arvioinnin toimijoita. Tämän lisäksi jäsenmaat voivat tukea kansanedustajia puolueettomilla teknologian arvioinneilla, joilla tuetaan parlamenttien valvonta- ja arviointitehtäviä (ks. esim. Weber ym. 2019).

Tapausesimerkkejä mahdollisesti Suomeen sovellettavista käytännöistä

Uudessa-Seelannissa on käytössä pitkäjänteisyyteen keskittyvät raportit (*Long-Term Insight Briefings*), jotka ovat hyviä esimerkkejä lainsäädännön ennakoivasta ohjauksesta. Pääministerin osastossa ja kabinetissa tuotetut raportit edustavat tehokasta, helppoa ja toistettavissa olevaa lähestymistapaa, jolla tietoisesti edistetään ennakointitoimintaa. Raportit tarjoavat mahdollisuuden käsitellä erilaisia pitkäkestoisia trendejä, riskejä ja mahdollisuuksia, jotka vaikuttavat tai voivat vaikuttaa Uuden-Seelannin julkisen sektorin toimintaan. Vähintään kerran kolmessa vuodessa julkaistavat raportit perustuvat julkisten palveluiden lakiin (*the Public Service Act 2020*) (*Department of the Prime Minister and Cabinet 2021*). Raportit tehdään ja julkaistaan itsenäisesti irrallaan ministereistä, jotta voidaan varmistaa poliittisesti neutraalit näkemykset.

Uusi-Seelanti edellyttää myös valtionkassalta (*Treasury*) pitkän aikavälin talousarvioita (*long-term fiscal statement*). Talousarviot keskittyvät integroidusti ja ylisukupolvisesta näkökulmasta haasteisiin ja mahdollisuuksiin, jotka tapahtuvat Uudessa-Seelannissa vähintään 40 vuoden kuluttua (Frame 2018).

Australian hallituksen täytyy viiden vuoden välein tuottaa sukupolvien välinen raportti (*Intergenerational Report*), jossa arvioidaan nykyisen politiikan kestävyyttä pitkällä aikavälillä, ja miten muutokset Australian väestössä voivat vaikuttaa talouskasvuun, työvoimaan ja julkiseen rahoitukseen seuraavan 40 vuoden aikana. (Australian Government The Treasury 2015.)

Alankomaiden oikeusministeriö (*the Ministry of Justice*) on osastotasolla rakentanut aikaisen varoitusjärjestelmän (*Early Warning System*) havaitakseen trendejä, jotka voivat vaikuttaa ministeriön vastuulla olevaan alaan tulevaisuudessa (Botterhuis ym. 2010). *Statistics Netherlands* julkaisee Alankomaiden kabinetin pyynnöstä kestävyyskatsauksen (*Sustainability Monitor*) vuosittain "tilivelvollisuuden päivänä" ("*Accountability Day*"). Kestävyyskatsaus arvioi muun muassa resurssien säilymistä tuleville sukupolville (OECD 2020, 136).

Iso-Britannia päivittää säännöllisesti kansallista riskirekisteriä (*National Risk Register*), joka kokoaa virallisen hallituksen arvion Isoa-Britanniaa uhkaavista merkittävistä ja potentiaalisista riskeistä. Riskit on luokiteltu neljään kategoriaan: luonnonkatastrofit, merkittävät onnettomuudet, yhteiskunnalliset riskit ja vihamieliset hyökkäykset. Merkittävien riskien hallinnoimiseen tehdyt rakenteet ovat keskeisiä tekijöitä pitkäjänteisen ajattelun parantamisessa (Boyd & Wilson 2021). Iso-Britannian tieteen ja teknologian parlamentaarinen virasto (*Parliamentary Office of Science and Technology, POST*) toimii palveluna sekä parlamentin että ylähuoneen jäsenille. POST antaa parlamentaarikkojen käyttöön tieteellistä ja teknologista tietoa, joka on tuotettu itsenäisesti eli ilman hallituksen ohjausta. POST keskittyy vahvasti ennakointiin (Boston ym. 2019, 140). Ison-Britannian hallitus aloitti vuonna 2020 *Futures Procurement Framework* -ohjelman, jolla se pyrkii lisäämään julkisten toimijoiden (sis. ministeriöt) strategista tulevaisuusosaamista politiikkapäätösten pitkän aikavälin seurausten pohdinnassa. Ohjelma tarjoaa resursseja ja tukea tulevaisuuskyvykkyyden rakentamiseksi erityisen hankkijaverkoston avulla, johon kuuluu tällä hetkellä 27 ulkoista hankkijaa²⁵.

Sveitsissä kestävyuden vaikutusarvioinnin (*Sustainability Impact Assessments, SIA*) tavoitteena on edistää sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta (OECD 2020, 135). Arviointi tapahtuu 15 kestävyden kriteerin avulla, joista kolme määrittelee kestävyden sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden viitekehysessä.

25 <https://www.gov.uk/guidance/futures-procurement-framework>

Yhteenveto

Kansainväliset organisaatiot, kuten EU, OECD sekä Unesco, ja kansalliset ennakointijärjestelmät soveltavat ennakointia eri tavoin toiminnassaan.

EU on käyttänyt ennakointia jo yli kolmenkymmenen vuoden ajan toteuttaen erilaisia yhteiskunnallisia ja teknologian alaan liittyviä ennakointiharjoitteita politiikan teon tueksi. Viimeisimmät EU:n ennakointitoiminnan muodot liittyvät strategiseen ennakointiin sekä viimeisimpänä politiikkatoimien painetestaamiseen. OECD on viimeisen 10–15 vuoden aikana kehittynyt strategisessa ennakoinnissa ja viime aikoina erityisesti ”ennakoivassa innovaatiohallinnassa”. Unescolla on myös pidempi kokemus ennakoinnin soveltamisesta toiminnassaan. Viime aikoina erityisesti tulevaisuuslukutaidon kehittäminen on ollut keskiössä.

Eri valtioissa on kiinnostavia esimerkkejä kansallisista ennakointijärjestelmistä, jotka keskittyvät pääasiassa toimintaympäristön tarkasteluun tai ennakointikyvyn rakentamiseen. Ennakointiesimerkit lainvalmistelun kontekstissa ovat vähäisempiä, ja ne kiinnittyvät pääasiassa lainsäädäntöprosessin alkupäähän (lainsäädäntötarpeiden tunnistaminen ja ministeriöiden lainvalmistelu) ja loppupäähän (vaikutusten jälkiarviointi). Koko lainsäädäntöprosessia kattavia kansallisia ennakointiesimerkkejä ja -käytäntöjä on vaikea löytää.

6 Esimerkkejä tulevien sukupolvien edustamisen käytännöistä ja instituutioista

6.1 Tulevia sukupolvia koskevia oikeustapauksia

Tässä luvussa käymme läpi erilaisia esimerkkejä siitä, miten tulevien sukupolvien oikeuksia ja intressejä on pyritty edistämään päätöksenteossa. Näitä käytäntöjä ja instituutioita yhdistää pyrkimys vastata edustuksellisen demokratian lyhytjänteisyyden ongelmaan. Tulevien sukupolvien intressejä ja oikeuksia on pyritty turvaamaan oikeusteitse haastamalla päätöksentekijöitä oikeuteen tulevien sukupolvien kannalta vahingollisista päätöksistä. Tulevien sukupolvien intressien suojelemiseksi on myös perustettu erityisiä tulevien sukupolvien valtuutettuja. Sekä oikeustapauksissa että valtuutettujen suhteen tapauksissa nousee esille kysymys siitä, kenellä on oikeutus edustaa tulevia sukupolvia ja miten.

Tulevien sukupolvien oikeuksia koskevat oikeudenkäynnit ovat yleistyneet viime vuosina. Valtaosa tulevia sukupolvia koskevista oikeudenkäynneistä liittyy ilmastonmuutokseen eli ilmasto-oikeudenkäynteihin. Ilmasto-oikeudenkäynnillä tarkoitetaan oikeustapausta, jossa valtiot, yritykset tai muut toimijat joutuvat puolustamaan ilmastopolitiikkaansa tuomioistuimessa (Hartikainen 2021). Ilmasto-oikeudenkäyntejä on maailmanlaajuisesti ollut jo yli tuhat, ja useimmissa niistä on mukana ollut lapsia ja nuoria (Heiskanen & Sormunen 2020, 111–112; Kulovesi & Honkonen 2021, 439).

Ilmastotietokanta *climatecasechart.com*

Ilmasto-oikeudenkäyntien yleisyyttä havainnollistaa hyvin se, että niitä on koottu vuodesta 2007 lähtien omaan tietokantaansa osoitteeseen *climatecasechart.com*. Tietokanta on Columbian yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan ilmastonmuutosoikeutta koskevan keskuksen (*Sabin Center for Climate Change Law at Columbia Law School*) ja asianajotoimisto Arnold & Porterin hallinnoima. Sivusto koostuu kahdesta erillisestä tietokannasta: Yhdysvaltojen oikeustapauksista ja muualla maailmassa käydyistä oikeudenkäynneistä. Tietokantaan sisältyy muutama kansainvälisen tuomioistuimen tapaus.

Tietokannan mukaan ilmasto-oikeudenkäyntejä on ollut tai on käynnissä jo yli 2 000, joista yhdysvaltalaisia oikeustapauksia on 1466 ja muita 603²⁶. Yhdysvaltojen tapauksien tietokannasta etsimällä hakusanalla *future generations*, *youth* tai *children* löytyy hakutuloksia 28 (joista 10 tapauksessa on sana *future generations*) ja maailmanlaajuisesti etsimällä hakutuloksia löytyy 68 (joista 38:ssa on hakusana *future generations*²⁷). Hakutuloksissa näkyvät vain sellaiset tapaukset, joiden tietokantaan tehdyssä tiivistelmässä on jokin kyseisistä hakusanoista. (Climate case chart n.d.)

Kaikissa ilmasto-oikeudenkäynneissä ei ole vedottu tulevien sukupolvien oikeuksiin vaan muiden ilmastonmuutoksen kannalta haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien, kuten alkuperäiskansojen, oikeuksiin. Vastavuoroisesti kaikki tulevien sukupolvien oikeudenkäynnit eivät liity ilmastonmuutokseen. Esimerkiksi yksi tulevien sukupolvien suojelemiseen liittynyt oikeudenkäynti koski ydinvoimaa ja erityisesti ydinjätteen haitallisuutta. Yhdysvaltalaisessa *Nuclear Energy Institute, Inc. v. Environmental Protection Agency*-tapauksessa (United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit, July 09, 2004) tuomioistuin määräsi hallituksen arvioimaan toimiansa vaikutukset seuraavalta miljoonalta vuodelta viitaten, että riittämätön vaikutusarviointi voi uhata tulevien sukupolvien oikeuksia. (Ks. Bradford 2009; Esperança 2015, 65–67.)

26 Luku tarkistettu 28.7.2022.

27 Maaliskuussa 2022 luku oli 26, kun taas heinäkuussa 2022 luku oli jo 38. Kasvu havainnollistaa hyvin, kuinka tulevien sukupolvien ilmasto-oikeudenkäynnit ovat yleistyneet.

Seuraavaksi teemme katsauksen 10 tulevien sukupolvien oikeustapaukseen, joista seitsemän on kansallisia ja kolme kansainvälisiä. Käsiteltävät kansalliset tapaukset on valittu joko siksi, että ne ovat aikanaan olleet urauurtavia (Filippiinit, Alankomaat), ne tuovat esiin oikeusperhejaottelun huomioon ottamisen tarpeen (Yhdysvallat), ne tarjoavat vertailukohdan Suomelle (Saksa, Norja), ne havainnollistavat, miten perus- ja ihmisoikeudet kytkeytyvät tulevien sukupolvien oikeuksiin (Kolumbia), tai ne havainnollistavat tulevien sukupolvien edustamiseen liittyviä haasteita (Kanada). Kansainväliset tapaukset ovat merkittäviä niiden kansainvälisen kontekstin ja laajuuden takia. Valittuja tapauksia on käsitelty myös tutkimuskirjallisuudessa.

Kansalliset oikeudenkäynnit

Ensimmäisen tulevien sukupolvien oikeudenkäynnin voidaan katsoa olleen vuonna 1993 Filippiineillä käyty metsäkatoon liittyvä oikeudenkäynti, jossa lapsille myönnettiin oikeus edustaa tulevia sukupolvia. Oikeus edustaa tulevia sukupolvia perustui ajatukseen ylisukupolisesta vastuusta säilyttää tuleville sukupolville mahdollisuus tasapainoiseen ja terveeseen ympäristöön. Tapaus ei sinällään ole ilmasto-oikeudenkäynti, mutta keskeinen esimerkki siitä huolimatta. (Oposa et al. v. Fulgencio S. Factoran, Jr. et al. 1993.)

Ensimmäinen tulevien sukupolvien oikeuksien suojelemista tukenut ilmasto-oikeudenkäynti käytiin Alankomaissa. Oikeudenkäynnissä Alankomaiden korkein oikeus totesi, että Alankomaiden valtiolla on velvollisuus leikata päästöjään 25 % vuoden 1990 tasosta vuoden 2020 loppuun mennessä. *Urgenda*-tapauksena tunnetussa ratkaisussa perusteluna oli muun ohella Alankomaiden ilmastopolitiikan haitallisuus nykyisille ja tuleville sukupolville. Valituksen tekijöinä olivat ympäristöjärjestö *Urgenda Foundation* ja 900 Alankomaiden kansalaista (Urgenda Foundation v. State of the Netherlands 2019). Päätös oli urauurtava, sillä siinä todettiin, ettei lainsäätäjä ollut toiminut riittävästi suojatakseen tulevien sukupolvien intressejä ja oikeuksia. (Kulovesi & Honkanen 2021, 439; Youth 4 Climate Justice n.d.)

Common law -maiden parista yksi merkittävimpiä esimerkkejä on Yhdysvalloissa käynnissä oleva *Juliana v. United States* (2015), jossa 21 nuorta haastoi Yhdysvaltojen hallituksen oikeuteen ilmastonmuutosta aiheuttavista toimista. Kantajat vetoavat valituksessa useaan otteeseen tulevien sukupolvien oikeuksiin; tietoinen ilmastonmuutoksen aiheuttaminen rikkoo perustuslaillisia oikeuksia elämään, vapauteen ja omaisuuteen sekä vaarantaa mahdollisuuden käyttää tulevaisuudessa välttämättömiä julkisia resursseja. (*Juliana v. United States* 2015.)

Saksassa *Fridays for Future* -liike yhdessä muiden ympäristöjärjestöjen kanssa veivät Saksan ilmastonsuojelulain perustuslakituomioistuimeen vaatien kunnianhimoisempia ilmastotoimia. Ympäristöjärjestöjen mukaan Saksan valtio ei suojele kansalaisiaan

ilmastonmuutoksen haitoilta. Kantajat käyttivät valituksen pohjana IPCC:n (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) tuottamaa tietoa ilmastonmuutoksesta ja vetosivat Saksan perustuslakiin (1949), mukaan lukien sen sisältämiin perusoikeuksiin. (Neubauer, et al. v. Germany 2021.)

Saksan perustuslakituomioistuimen ratkaisussa todettiin, että valtion päästövähennyksiä sääntelevä ilmastonsuojelulaki on osittain perustuslain vastainen. Ilmastonsuojelulaissa ei ole määritelty riittävällä tarkkuudella vuoden 2031 jälkeen tehtäviä päästövähennysoitoimia, mikä jättää kohtuuttoman taakan päästövähennyksien tekemisestä tulevaisuuteen. Ratkaisun mukaan päästövähennyksiin liittyvät toimet ensi vuosikymmenellä vaikuttaisivat negatiivisesti kansalaisten vapauksiin, ja olisivat siten perusoikeuksia vastaan. Perustuslakituomioistuimen mukaan Saksan hallituksen on asian korjatakseen määriteltävä tarkat päästövähennykset vuodesta 2030 eteenpäin. (Neubauer, et al. v. Germany 2021.)

Mainitussa perustuslakituomioistuimen ratkaisussa viitataan tuleviin sukupolviin ja heidän oikeuksiinsa. Viittauksen kohteena on muun muassa Saksan perustuslain artiklassa 20a valtiovallalle asetettu ympäristöperusoikeuksiin liittyvä turvaamisvelvoite myös tulevien sukupolvien oikeuksiin nähden. Lisäksi ratkaisun muutamassa kohdassa viitataan nimenomaan tulevien sukupolvien käsitteeseen. Keskipisteenä on kuitenkin yleisemmin 2030-luvun jälkeinen tilanne, sillä ratkaisussa puhutaan esimerkiksi ”vapaudesta tulevaisuudessa”. Oikeudenkäynti ja sen lopputulos on joka tapauksessa tulevien sukupolvien oikeuksien kannalta merkittävä, koska kyseisen oikeustapauksen perusteella tuleviksi sukupolviksi voidaan käsittää jo 10 vuoden päästä elävät ihmiset, ja koska tapauksen keskiössä on, miten Saksan perustuslakia voidaan tulkita tulevien sukupolvien oikeuksien kontekstissa. (Mahlamäki 2021; Neubauer, et al. v. Germany 2021; Oroschakoff 2021.)

Tulevien sukupolvien oikeustapauksissa vedotaan useimmiten ihmis- tai perusoikeuksiin. Poikkeuksena on oikeudenkäynti, jossa nuorten ympäristöaktivistien joukko yhdessä Greenpeacen kanssa haastoi Norjan hallituksen oikeuteen lämpötilan nousun mahdollistamisesta. Taustalla on Norjan hallituksen antama lupa 13 öljy-yhtiölle porata arktisella alueella. Oikeustapauksessa vedotaan Norjan perustuslakiin (1814), jonka 112 artiklan mukaan luonnonresurssien käytön tulee olla pitkäjänteistä siten, että myös tulevien sukupolvien oikeus niiden käyttöön voidaan turvata. Kantajat hävisivät kansallisen tason oikeudenkäynnin, mutta asia vietiin 2021 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi. Tapausta ei ole vielä ratkaistu (syyskuu 2022). (Greenpeace Nordic Ass’n v. Ministry of Petroleum and Energy 2020.)

Ilmasto-oikeudenkäynneissä tulevien sukupolvien oikeuksien osalta on vedottu lähinnä olemassa olevien tulevien sukupolvien eli lasten ja nuorten tämänhetkisiin oikeuksiin ja toisinaan eksplisiittisemmin heidän oikeuksiinsa tulevaisuudessa. Tällöin lapset, nuoret

ja heitä edustavat järjestöt ovat usein itse toimineet kantajina. Esimerkiksi Kolumbiassa ”Tulevat sukupolvet vs. ympäristöministeriö ja muut” -oikeustapauksessa 24 nuorta haastoi useita Kolumbian hallituksen, kuntien ja yritysten toimijoita oikeuteen tavoitteenaan vahvistaa nuorten oikeuksia terveeseen ympäristöön, elämään, terveyteen, ruokaan ja veteen. Alempi tuomioistuin hylkäsi valituksen, mutta korkein oikeus ratkaisi tapauksen kantajien eduksi. (Future Generations v. Ministry of the Environment 2018.)

Tulevien sukupolvien oikeudelliseen edustamiseen liittyy useita haasteita. Haasteet koskevat muun muassa sitä, kenellä tai millä tahoilla on oikeus tai mahdollisuus edustaa tulevia sukupolvia ja voidaanko oikeuksia vaatia aktiivisesti, vaikka niitä ei olisi olemassa. Esimerkiksi Kanadassa ympäristöjärjestö haastoi Kanadan hallituksen oikeuteen riittämättömistä päästövähennystoimista²⁸ edustaen kaikkia alle 35-vuotiaita quebecilaisia, mutta tuomioistuin hylkäsi valituksen perustellen, ettei järjestö voi edustaa kaikkia mainitusta ryhmästä. Järjestö on hakenut ratkaisuun muutosta eli tapaus on vielä auki (syyskuu 2022). (ENVironnement JEUnesse v. Canada 2021.)

Kansainväliset oikeudenkäynnit

Tähän mennessä merkittävin ylisukupolvisiin ihmisoikeuksiin liittyvä kansainvälinen avaus on parhaillaan käsiteltävänä oleva oikeustapaus, jossa kuusi portugalilaista lasta ja nuorta ovat valittaneet Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen (EIT) 33 valtion riittämättömistä ilmastotoimista. Valituksen kohteina ovat EU:n jäsenvaltiot²⁹ sekä Norja, Venäjä, Sveitsi, Turkki, Ukraina ja Iso-Britannia, koska ne kaikki ovat merkittävimpiä päästöjen aiheuttajia Euroopassa. (Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States 2020; Halme-Tuomisaari & Rapin 2021, 563.)

Valituksen mukaan valtioiden riittämättömät ilmastotoimet aiheuttavat vaaran sekä nuorille että tuleville sukupolville, sillä ilmastonmuutos vaikuttaa erilaisiin oikeuksiin, kuten oikeuteen elämään, yksityisyyden ja perhe-elämän suojaan sekä syrjinnän kieltoon. Valituksessaan nuoret esittelivät käytännönläheisiä perusteita siitä, kuinka ilmastonmuutos aiheuttaa pitkäkestoisia vaikutuksia ja kuinka sen kriittisimmät vaikutukset tulevat vaikuttamaan vasta tulevaisuudessa, jolloin nykyiset nuoret joutuvat niiden kohteeksi. Nuorten esittämien perusteluiden lisäksi EIT otti esille nuorten oikeuden olla altistumatta epäinhimilliselle kohtelulle, jota ei ole aikaisemmin käsitelty ympäristöön liittyvissä

28 Valituksen mukaan Kanadan hallitus rikkoo nykyisten ja tulevien sukupolvien perusoikeuksia, koska valtion päästötavoitteet eivät ole riittävän kunnianhimoisia, eikä sillä ole kestäväää suunnitelmaa tavoitteiden saavuttamiseksi.

29 Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Irlanti, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Puola, Ranska, Romania, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tanska, Tšekki, Unkari sekä Viro.

oikeudenkäynneissä. (Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States 2020; Youth 4 Climate Justice n.d.)

Valituksen mukaan nuorten oikeuksien suojaamiseksi kaikkien valituksen kohteena olevien valtioiden täytyy leikata päästöjään niin, että ne ovat kollektiivisesti linjassa 1,5 asteen tavoitteen kanssa³⁰. Valitus jätettiin EIT:lle syyskuussa 2020. Lokakuussa 2020 EIT päätti nopeuttaa tapauksen käsittelyn aikataulua vedoten sen tärkeyteen ja kiireellisyyteen. Valituksen käsittely on vielä kesken (syyskuu 2022). (Duarte Agostinho and Others v. Portugal and 32 Other States 2020.)

Toinen laajaa kansainvälistä näkyvyyttä saanut tapaus on YK:n lapsen oikeuksien komitean ratkaisu vuodelta 2021 koskien tapausta, jossa 16 lasta ja nuorta vaativat komiteaa vahvistamaan, että vastaajavaltiot eli Argentiina, Brasilia, Ranska, Saksa ja Turkki ovat aiheuttaneet ilmastokriisin, sillä ne ovat tietoisesti jättäneet huomioimatta tieteellisen tiedon ilmastomuutoksen vaikutuksista. Vastaajavaltiot ovat Suomen tavoin ratifioineet lapsen oikeuksia koskevan yleissopimuksen kolmannen valinnaisen pöytäkirjan valitusmenettelystä (SopS 5/2016). Tapauksessa hyödynnettiin konkreettisia esimerkkejä osoittamaan, kuinka ilmastomuutoksen edettyä vaaralliselle tasolle on sillä pahimmat vaikutukset nykypäivän lapsiin tulevaisuudessa. Tavoitteena oli saada komitea esittämään kansallisen lainsäädännön ja käytäntöjen muutoksia niin, että ilmastomuutoksen hillintään ja sopeutumiseen tähtäviä toimia voitaisiin nopeuttaa, ja että komitea vahvistaisi, että valtioiden täytyy turvata lasten oikeus tulla kuulluksi kaikissa ilmastotoimissa. (Sacchi ym. v. Argentiina ym. 2019.)

Lapsen oikeuksien komitea hylkäsi valituksen, sillä valitusmenettely edellyttää, että asia viedään ensiksi kansalliseen tuomioistuimeen ja että valituksen tekijät käyttävät kaikki mahdolliset kansalliset oikeussuojakeinot ensin. Kumpikaan mainituista edellytyksistä ei täyttynyt. Tapauksesta ei myöskään ollut löydettävissä riittävää näyttöä siitä, että valtiot ovat rikkoneet lapsen oikeuksien yleissopimusta. Lapsen oikeuksien komitea kuitenkin vahvisti, että valtiot ovat vastuussa päästöjensä negatiivisista vaikutuksista sekä oman alueen että muiden alueiden lasten hyvinvointiin. Komitea myös tunnusti, että lasten väittämän haitan ja valtioiden toimien ja laiminlyönnin välillä oli löydettävissä syy-seuraussuhde, ja että lapset olivat perustelleet koetun haitan riittävästi. (Farge 2021; OHCHR 2021.)

30 1,5 asteen tavoitteella tarkoitetaan, että maapallon keskilämpötila ei saisi nousta kuin korkeintaan 1,5 astetta esiteolliseen aikaan verrattuna, jotta ilmastomuutokset vaikutukset eivät olisi niin tuhoisia.

Kolmas keskeisimmistä kansainvälisistä oikeudenkäynneistä on ollut *People's Climate Case*, jossa 10 perhettä teki kumoamiskanteen EU-tuomioistuimelle eräistä kasvihuonekaasupäästöjä koskevista EU:n säädöksistä. Tavoitteena oli velvoittaa EU-instituutiot ennaltaehkäisemään ilmastonmuutosta kiihdyttämällä ilmastotoimia ja kiristämällä päästötavoitteita. EU-tuomioistuin päätti maaliskuussa 2021 jättää kumoamiskanteen tutkimatta. (Armando Ferrão Carvalho and Others c. The European Parliament and the Council 2021.)

Huomioita ilmasto-oikeudenkäynneistä

Esimerkkeinä käsiteltyjä kansallisia ja kansainvälisiä ilmasto-oikeudenkäyntejä yhdistää niiden argumentit riittämättömistä ilmastotoimista ja toimimattomuuden vaikutuksista etenkin lapsiin, nuoriin ja/tai tuleviin sukupolviin. Useissa valituksissa ilmastonmuutoksen vaarallisuutta havainnollistetaan sen vaikutuksilla perus- ja/tai ihmisoikeuksiin. Monissa tapauksissa perus- ja ihmisoikeuksien vaarantuminen todistetaan käyttämällä asianomaisen oman elämän esimerkkejä ilmastonmuutoksen vaikutuksista. Useissa oikeustapauksissa valtioiden velvollisuutta toimia ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi perustellaan valtion sitoutumisella erilaisiin kansainvälisiin sopimuksiin, kuten Pariisin ilmastosopimukseen. Oikeudenkäynneillä on saatu julkisuutta aiheelle ja siten saatu mahdollisuus vaikuttaa julkiseen keskusteluun ja päätöksentekoon, vaikka ne harvemmin ovat johtaneet kantajien kannalta myönteisiin päätöksiin. (Heiskanen & Sormunen 2020, 111.)

Kansallisten oikeustapausten esimerkkien perusteella perustuslaissa säänneltyjen tulevien sukupolvien oikeuksien merkitys vaikuttaa melko rajalliselta. Toisaalta siitä, että kansallisessa perustuslaissa ei ole säännöksiä tulevien sukupolvien oikeuksista, ei voida vielä yksinään päätellä, ettei kyseisessä järjestelmässä perusoikeudet koskisi myös tulevaisuudessa eläviä ihmisiä.

Lopuksi on huomautettava, että yleispäteviä johtopäätöksiä kansallisten perustuslaillisten havaintojen pohjalta ei voida tehdä ilman syvällistä kunkin kansallisen oikeusjärjestyksen erityispiirteiden huomioon ottamista. Suomea lienee hyödyllisintä vertailla etenkin romanis-germaanisten oikeusjärjestysten, kuten muiden Pohjoismaiden ja Saksan suhteen. Kuitenkin *common law* -maiden oikeuskäytäntö tuo esiin erilaista näkökulmaa oikeuslähdenäkökulmasta ja vahvistaa, että tulevien sukupolvien oikeuksissa ja ilmastonmuutosoikeuden asiayhteyksissä on kyse oikeusjärjestys- ja oikeusperherajat ylittävästä tematiikasta.

6.2 Tulevien sukupolvien valtuutetut: Israel, Unkari ja Wales

Tulevien sukupolvien valtuutetuilla tarkoitetaan tarkkaan käyttöön rajattua instituutiota, jonka tehtävänä on edustaa ja puolustaa tulevien sukupolvien intressejä poliittisessa päätöksenteossa tai hallinnon käytännöissä. Valtuutettuja yhdistää niiden tavoite, mutta ominaisuuksiltaan ne voivat olla erilaisia; osa valtuutetuista keskittyy rajatun tuleviin sukupolviin tai ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuteen, kun taas osalla niistä on mandaattinaan laajemmin kestävä kehitys. Valtuutetut voivat toimia itsenäisesti, toiset osana parlamenttia ja toiset taas enemmän hallinnon kontekstissa. (Dirth 2021, 193–195.)

Käsitlemme tässä alaluvussa kolmessa erilaisessa demokraattisessa järjestelmässä, Unkarissa, Israelissa ja Walesissa, toimivia tai toimineita tulevien sukupolven valtuutettuja (*official for future generation, OFG*). Valtuutetut ovat tutkimuskirjallisuudessa usein mainittuja esimerkkejä tulevia sukupolvia edustavista instituutioista (esim. Smith 2020), ja niihin viitattiin asiantuntijakyselyn vastauksissa.

Israel

Israelin tulevien sukupolvien komitea (*The Commission for Future Generations*) perustettiin vuonna 2001. Komitean tarkoituksena oli suojella tulevien sukupolvien intressejä varmistamalla, että lainsäätäjät ja kansa olivat tarpeeksi informoituja lainsäädännön mahdollisista pitkän aikavälin vaikutuksista. (Boston ym. 2019; Smith 2020, 998; 2021, 61.) Komitea oli vastuussa Israelin parlamentille eli Knessetille. Sillä oli periaatteellisella tasolla oikeus puuttua mihin tahansa parlamentin agendan aiheeseen paitsi puolustus- ja ulkopolitiikkaan.

Komiteassa valtuutettuna toimineen Shlomo Shohamin oikeuksiin kuului informoida Israelin parlamenttia ja osallistua parlamentin ja muiden hallituksen alaisten toimijoiden työhön. Valtuutetulla oli oikeus pyytää tietoja hallinnon toimijoilta ja tutkia lakiehdotuksia arvioidakseen, onko lailla haitallisia vaikutuksia tuleviin sukupolviin. Oikeuksista merkittävin oli oikeus pyytää aikaa tehdä arvio lakiehdotuksesta, sillä oikeus merkitsi mahdollisuutta viivästyttää lain käsittelyä ja voimaantuloa. (Smith 2020, 998; 2021, 61.) Valtuutettu pyrki valitsemaan lakiehdotuksia, joilla voi olettaa olevan vaikutuksia tuleviin sukupolviin. Valtuutetun mukaan tällaisia aihealueita olivat etenkin koulutus, terveys, ympäristö, kansantalous, budjetointi, tiede sekä teknologia (Smith 2020, 998).

Tulevien sukupolvien komitea ja valtuutettu toimivat vuoteen 2006 asti eli vain yhden hallituskauden ajan. Komitea lakkautettiin vuonna 2010 lopullisesti Israelin parlamentin hyväksymän lain myötä. Komitean ja valtuutetun toimen lakkauttamisen taustalla on arvioitu olevan poliitikkojen tyytymättömyys siihen, miten valtuutettu vaikutti vaaleilla valittujen poliitikkojen työhön. Lopetuksen vahvistaneessa päätöksessä vedottiin

komitean operationaalisiin kustannuksiin ja sen auktoriteetin laajuuteen sekä kyseenalaistettiin valtuutetun valtuus edustaa tulevia sukupolvia. (Smith 2021, 63.)

Unkari

Unkariin perustettiin 2007 tulevien sukupolvien valtuutetun virka (*the Hungarian Parliamentary Commissioner for Future Generations*). Tehtävän perustana oli Unkarin perustuslain artikla, jossa veloitetaan suojelemaan ympäristöä tulevia sukupolvia varten. Valtuutetun tehtävät muistuttivat tyypillisen oikeusasiamiehen tehtäviä siinä suhteessa, että valtuutetulla oli oikeus tutkia kanteluita ja vedota perustuslakituoimioistuihin tai korkeimpaan oikeuteen tapauksissa, joissa kansallinen lainsäädäntö saattaisi olla ristiriidassa perustuslain tulevat sukupolvet mainitsevan säännöksen kanssa. Valtuutettu saattoi periaatteessa puuttua myös parlamentaariseen päätöksentekoon perustuslakiin nojaten. Lisäksi valtuutetun tehtäviin kuului strategisen kehityksen ja tutkimuksen edistäminen. Valtuutettu keskittyi pääsääntöisesti ympäristöön liittyviin aiheisiin. (Smith 2020; 2021.)

Unkarin järjestelmää on pidetty ”tähän mennessä vahvimpana välineenä edustaa tulevia sukupolvia” (Jones ym. 2018). Järjestelmän vahvuutena oli, että valtuutetun toiminnalla oli perustuslaillinen pohja ja että se perustui kansalaisten tekemiin kanteluihin ennemmin kuin valtuutetun itsensä esille nostamiin ongelmiin. Tästä huolimatta valtuutetun virka oli olemassa alkuperäisessä muodossaan vain neljä vuotta.

Nykyään tulevien sukupolvien valtuutetusta on varsin seikkaperäiset säännökset Unkarin perustuslain (2011, muutettu 2013) 30 artiklassa. Tulevien sukupolvien valtuutettu siirrettiin yleisen oikeusasiamiehen alaiseksi Unkarin perustuslakiuudistuksessa vuonna 2011. Siirron seurauksena valtuutetun resurssit supistuivat ja myös sen oikeuksia supistettiin, jolloin lopetettiin valtuutetun oikeudet tehdä tutkimuksia ja esittää mielipiteitä itsenäisesti (Smith 2020, 999). Perustuslakiuudistuksella pyrittiin nimenomaan kumoamaan tai rajoittamaan poliittisten päätöksentekijöiden valtaa rajoittavia säännöksiä, jolloin etenkin riippumattomat viranomaiset olivat muutosten kohteena (Smith 2021, 65). Lisäksi uuden perustuslain myötä tulevien sukupolvien käsite kaventui tarkoittamaan ainoastaan Unkarin tulevia sukupolvia (artikla 30(3)).

Wales

Walesiin perustettiin vuonna 2016 tulevien sukupolvien valtuutetun virka (*the Future Generations Commissioner for Wales*) tulevien sukupolvien hyvinvointia koskevan lain perusteella. Ennakointikyselyyn vastanneet asiantuntijat viittasivat Walesin tapaukseen ja Walesin tulevien sukupolvien valtuutettuun useammin kuin mihinkään muuhun esimerkkiin. Walesin tapaus nousi esille sekä ennakointikäytäntöjä koskevissa vastauksissa sekä

kysyttäessä: ”Osaatko mainita esimerkkiä mistä tahansa maasta, jossa tulevat sukupolvet olisi huomioitu lainsäädännössä tai sen valmistelussa?”

Tulevien sukupolvia koskeva laki velvoittaa kaikki julkiset toimielimet, mukaan lukien hallituksen ministerit ja virkamiehet, huomioimaan tulevat sukupolvet toiminnassaan (ks. Smith 2020, 999). Lain tarkoituksena on varmistaa, että tulevat sukupolvet huomioidaan julkishallinnossa tehdyissä päätöksissä. Lain synty on kytköksissä Walesin jo usean vuosikymmenen aikana tapahtuneisiin pyrkimyksiin toteuttaa systemaattisesti kestävä kehityksen periaatteita politiikassa ja hallinnossa (Netherwood & Flynn 2021, 151). Lakia voidaan pitää merkittävimpana esimerkkinä tulevien sukupolvien huomioimisesta sen ainutlaatuisuuden vuoksi (ks. esim. Boston ym. 2019, 131).

Walesin tulevien sukupolvien valtuutetun keskeinen tehtävä on valvoa kestävä kehityksen periaatteiden toteutumista Walesin poliittisessa järjestelmässä ja hallinnossa. Valtuutettu voi muun muassa antaa neuvoja, tutkia, arvioida ja suositella sopivia toimia ja antaa viranomaisten toimiin liittyviä parannusehdotuksia raportin muodossa. Valtuutetulla on siis vain ”pehmeää” valtaa, joka perustuu viranomaisten maineeseen (*naming and shaming*). Valtuutetulla ei myöskään ole parlamentaarisia oikeuksia Israelin ja Unkarin valtuutettujen tavoin. (Ks. Netherwood & Flynn 2021, 150; Smith 2020, 999; 2021, 67.)

Kuten asiantuntijakyselyn vastaukset osoittivat, Walesin tulevien sukupolvien valtuutettu on kansainvälisesti merkittävä – kenties jopa merkittävin – esimerkki tulevaisuuden huomioivan päätöksentekoa edistävästä instituutiosta. Olennaista on se, että tulevien sukupolvien hyvinvointia koskeva laki toimii Walesin valtuutetun työn ”selkänäojana” (Smith 2021, 67). Kuitenkin myös Walesin käytännössä on ollut haasteita (Netherwood & Flynn 2021, 160). Valtuutetun roolia on pyritty vahvistamaan kytkemällä sen toimintaa kansalaisyhteiskuntaan ja monipuolistamalla tulevaisuutta koskevia näkökulmia kansalaisyhteistyksen kautta (Smith 2021).

6.3 Ehdotuksia tulevien sukupolvien instituutioiksi

Olemassa olevien tulevien sukupolvien instituutioiden lisäksi tutkimuskirjallisuudessa, järjestöjen ja organisaatioiden tuottamissa dokumenteissa sekä valtioiden asiakirjoissa on esitetty ehdotuksia pitkäjänteisyyden lisäämiseksi ja tulevien sukupolvien huomioimiseksi. Käymme läpi tässä alaluvussa keskeisiä ehdotuksia kirjallisuuden pohjalta.

YK:n Our Common Agenda

Kansainvälisessä kontekstissa YK:n *Our Common Agenda* tarjoaa monia ohjeita tulevaisuussuuntautuneisuuden lisäämiselle. Agendan mukaan tulevien sukupolvien

huomioimiseksi yhteiskuntien täytyy vahvistaa kyvykkyyttä ymmärtää ja arvioida tulevaisuutta, rakentaa pitkäjänteistä ajattelua osaksi päätöksentekoa sekä luoda foorumeja ja välineitä, joilla suojellaan tulevien sukupolvien intressejä hallinnon kaikilla tasoilla. Tällainen konkreettinen ehdotus voisi esimerkiksi olla tulevien sukupolvien edustaja, kuten valtuutettu tai oikeusasiamies YK-järjestelmän sisällä. (YK 2021.)

Vaihtoehtoisesti YK:ssa voitaisiin nimittää ”maailmanlaajuinen tulevaisuuden vartija” tai uudelleen määritellä YK:n huoltohallintoneuvoston tehtävät. Näiden edistämiseksi YK:hon voitaisiin nimittää tulevien sukupolvien erityislähettiläs (*Special Envoy for Future Generations*), joka voisi edustaa tulevilla vuosisadalla syntyvien ihmisten intressejä ja työskennellä pitkäjänteisyyden ja ennakkoinnin parissa. Erityislähettilään yksi ensimmäisiä työtehtäviä voisi olla selvittää jäsenmaiden kanssa, miten huoltohallintoneuvostoa voitaisiin hyödyntää antamaan ääni seuraaville sukupolville. (YK 2021.)

Agendan mukaan kansainvälisellä tasolla voitaisiin luoda julistus tulevista sukupolvista (*Declaration on Future Generations*). Julistus voitaisiin rakentaa Unescon aikaisemman julistuksen (*the Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generations* 1997) pohjalta. Uudella julistuksella määriteltäisiin velvollisuus tulevia sukupolvia kohtaan, kehitettäisiin mekanismi hyvien käytäntöjen jakamiseksi ja seurattaisiin, miten hallintojärjestelmät onnistuvat toimimaan pitkäjänteisten haasteiden kanssa. (YK 2021.)

YK:n *Our Common Agenda* myös ehdottaa, että jäsenvaltiot voisivat harkita tulevien sukupolvien huomioimista perustuslaeissa ja kansallisissa lainsäädäntökehyksissä (YK 2021). Monet valtiot ovatkin jo toteuttaneet ehdotuksen, ja kuten aikaisemmin todettu, monilla valtioilla on ennestään tulevat sukupolvet perustuslaeissaan mainittu (ks. alaluku 3.2.3).

Esimerkiksi Caney (2022) on tarkastellut *Our Common Agenda* ehdotusten toimivuutta. Caneyn (2022) mukaan erityislähettilään etuna olisi, että viran luominen olisi helpompaa kuin esimerkiksi tulevien sukupolvien valtuutetun (*United Nations High Commissioner for Future Generations*) viran luominen. Päätös valtuutetun asettamisesta tehdään YK:n yleiskokouksessa, kun taas erityislähettilään nimittää pääsihteeri. Toisaalta erityislähettilään heikkoutena olisi sen suppeammat oikeudet. Uudelleen määritellyn huoltohallintoneuvoston toimivuus voidaan kyseenalaistaa sen perusteella, olisiko se todellisuudessa riittävän tehokas ja miten sen jäsenistön oikeat motiivit voitaisiin varmistaa. Neuvostolla olisi nimittäin lähinnä neuvoa antava rooli, jolloin neuvoja kuuntelisivat todennäköisesti vain valmiiksi pitkäjänteisyydestä kiinnostuneet toimijat, eikä neuvostolla olisi mahdollisuutta muuttaa muiden toimijoiden toimintaa. (Caney 2022, 144–147.)

Moniäänisyyttä tulevien sukupolvien parlamentaarisen edustuksen kautta

Tutkimuskirjallisuudessa on analysoitu tulevien sukupolvien asiamiesten ja valtuutettujen ongelmia. Analyysit osoittavat, että tietyn yksittäisen toimija oikeutus vaikuttaa tai sekaantua poliittisiin prosesseihin tulevien sukupolvien edun nimissä voidaan kyseenalaistaa erilaisin perustein (Smith 2020, 1001; 2021, 70). Tulevien sukupolvien valtuutettujen asema on ollut usein heikko, mistä selkeitä osoituksia ovat Israelin valtuutetun lyhyt historia ja Unkarin valtuutetun valtuuksien supistaminen lähes olemattomiksi.

Kuten Boston (2016b, 331) argumentoi: "Seurauksena mikä tahansa tulevien sukupolvien komitea (tai muu julkinen toimija) ottaa riskin siitä, että sillä on muutamia ystäviä ja puolustajia. Samanaikaisesti se väistämättömästi luo vihollisia."³¹ Kärjistetysti ilmaisten tulevien sukupolvien edustajilla on siis vähän ystäviä, mutta todennäköisesti niille muodostuu vihollisia. Tähän ongelmaan vastaamiseksi on ehdotettu, että tulevien sukupolvien edustamisessa tulisi pyrkiä moniäänisyyteen. Näin pystytään paremmin tuomaan esille tulevaisuudessa elävien ihmisten erilaisia intressejä. Lisäksi moniäänisyys lisää tulevien sukupolvien edustuksen oikeutusta eli legitimitettiin vaikuttaa päätöksentekoon.

Esimerkiksi Karnein (2017) ja Smith (2020, 1003) ovat ehdottaneet useasta henkilöstä koostuvaa tulevien sukupolvien edustajaa. Moniäänisyyteen voisi pyrkiä myös siten, että parlamenttiin valittaisiin tietty määrä tulevien sukupolvien edustajia suoraan vaaleilla (Ekelin 2005). Vaihtoehtoisesti voitaisiin esimerkiksi laajentaa Suomen tulevaisuusvaliokunnan kaltaisten parlamentaaristen toimielinten valtuuksia siten, että niillä olisi mahdollisuuksia vaikuttaa suuremmin lainsäädäntöön (Smith 2020, 997). Vaaleilla valittujen tulevaisuusedustajien ongelmana on kuitenkin se, että ne todennäköisesti olisivat samojen lyhytjänteisyyttä aiheuttavien paineiden alaisia kuin muutkin kansanedustajat.

Pyrkimykset vahvistaa tulevien sukupolvien intressien edustamista lisäämällä moniäänisyyttä ovat ohjanneet myös joitakin viimeaikaisia uudistushankkeita. Esimerkiksi Isossa-Britanniassa *Wellbeing on Future Generations* -lakiehdotuksessa on ehdotettu tulevien sukupolvien valtuutetun viran luomista (UK Parliament n.d.). Lakiehdotuksen perusteella luotaisiin myös yhteinen parlamentaarinen tulevaisuusvaliokunta sekä pysyvä kansalaisraati, jotka monipuolistaisivat tulevaisuuden intressejä ja näitä koskevia näkökulmia. Lakiehdotus on todennäköisesti liian radikaali mennäkseen läpi parlamentaarissa käsittelyssä, vaikka se on mielenkiintoinen uusi keskustelunavaus. (Smith 2023.)

31 "As a result, any commission (or other public entity) for future generations runs the risk of having few friends and defenders. At the same time, it is bound to generate enemies."

Puntaroivat kansalaiskeskustelut

Yksi demokraattinen keino lisätä tulevaisuuden huomioimista päätöksenteossa olisi käyttää puntaroivan kansalaiskeskustelujen muotoja, kuten kansalaisraateja, -paneeleja, -kokouksia (*Citizens' Assembly*) sekä konsensuskonferensseja päätöksenteossa. Kirjallisuudessa ja joissain valtioissa on ehdotettu niiden systemaattisempaa käyttöä edesautta- maan tulevaisuuden huomioivaa päätöksentekoa. Esimerkiksi MacKenzie (2016) on esittä- nyt pysyväisluontoista satunnaisotannalla valittua kansalaiskamarina, joka puntaroisi syste- maattisesti lakiesitysten vaikutusarviointeja tulevien sukupolvien näkökulmasta.

Puntaroivat kansalaiskeskustelut soveltuvat hyvin eri väestöryhmiä laajasti koskettaviin kysymyksiin, koska niiden osallistujat valitaan hyödyntäen satunnaisotantaa. Koska pun- taroivissa kansalaiskeskusteluissa kuullaan laajasti asiantuntijoita, ne soveltuvat erityisen hyvin teknisesti monimutkaisten kysymysten yhteiskunnallisten ulottuvuuksien – kuten oikeudenmukaisuuskysymysten – arviointiin. Puntaroivien keskustelujen avulla voi tulla esiin muutoin piiloon jääviä näkökantoja, ne voivat tuottaa uusia avauksia ja ehdotuksia, ja ne voivat edesauttaa tulevaisuuden huomioivaa ajattelua. Esimerkiksi PALO-hankkeessa tehty kokeilu on osoittanut, että puntaroiva kansalaiskeskustelu lisäsi pyrkimystä huomi- oida tulevaisuuden ihmisten intressejä ja näkökulmia (esim. Kulha ym. 2021a).

Tulevaisuuteen vahvasti vaikuttavia ongelmia käsittelevät puntaroivat kansalaiskeskuste- lut ovatkin yleistyneet eri puolilla Eurooppaa. Niitä on käytetty muun muassa uusia tek- nologioita koskevan lainsäädännön valmisteluun, mutta viime vuosina erityisesti ilmasto- politiikan valmisteluun. Puntaroivat kansalaiskeskustelut soveltuvatkin hyvin ilmasto- politiikan kaltaisiin tiedollisesti monimutkaisiin ongelmiin, joihin liittyy monitahoisia oikeudenmukaisuuskysymyksiä myös sukupolvien väliseen oikeudenmukaisuuteen liit- tyen (esim. Elstub ym. 2021).

Useissa Euroopan valtioissa, esimerkiksi Britanniassa, Ranskassa, Saksassa, Tanskassa ja Itävallassa on järjestetty kansalaiskeskusteluja arvioimaan ja antamaan suosituksia kos- kien kansallisen tason ilmastopolitiikkaa (KNOCA n.d.). Suomessa kokeiltiin puntaroivaa kansalaisraatia keskipitkän aikavälin ilmastosuunnitelman (KAISU) valmistelussa (Kulha ym. 2021b). Ranskassa vuonna 2020 järjestetyllä 150 osallistujan kansalaiskonventilla (Courant 2021) on kenties kaikkein selkeimmin ollut vaikutusta ilmastopolitiikkaan ja sitä koskevaan julkiseen keskusteluun. Ilmastopolitiikkaa koskevien puntaroivien kansalais- keskustelujen vaikuttavuus päätöksenteossa on toistaiseksi ollut vaihtelevaa, joten tarvit- taisiin uusia tapoja kansalaiskeskustelujen kytkemisestä päätöksentekoon ja niiden vaikut- tavuuden varmistamiseksi.

Yhteenveto

Tulevien sukupolvien oikeuksia ja intressejä voidaan edustaa ja suojella eri tavoin, kuten oikeudenkäynneillä tai instituutioilla. Oikeustapauksissa tulevien sukupolvien oikeudet kytkeytyvät useimmiten ilmasto-oikeudenkäynteihin. Oikeudenkäynnit ovat olleet ennen kaikkea keino saavuttaa näkyvyyttä tietylle ongelmalle, mutta joissakin tapauksissa – esimerkiksi Saksassa – ne ovat johtaneet langettaviin tuomioihin.

Tulevien sukupolvin edustajia on tai on ollut Israelissa, Unkarissa ja Walesissa. Kaikissa näissä on ollut ongelmia tai haasteita, ja edustajien oikeutus puuttua päätöksenteon ja hallinnon prosesseihin on kyseenalaistettu. Lukuisat tulevien sukupolvien edustamista koskevat ehdotukset kirjallisuudessa osoittavat kiinnostusta tulevien sukupolvien edustamisen kehittämiseen. Yksi olennainen kysymys on, miten moniäänistä tulevien sukupolvien edustaminen on. Moniäänisyys toteutuu esimerkiksi puntaroivissa kansalaiskeskusteluissa, joiden kaikkia mahdollisuuksia ei vielä ole realisoitu päätöksenteossa.

Osa III – Suomen nykytila

7 Tulevat sukupolvet suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa

7.1 Tulevien sukupolvien käsite valtiosääntöoikeudessa

Tässä luvussa käsitellään kysymystä siitä, mitä tulevien sukupolvien oikeuksilla tarkoitetaan perus- ja ihmisoikeussääntelyn kannalta ja miten perustuslakimme tarkastelee kysymystä tulevien sukupolvien huomioon ottamisesta. Luku vastaa näin ollen FORGE-hankkeen tutkimuskysymykseen 1.2. Kyse on tulevien sukupolvien oikeuksien merkityksen tarkastelusta suomalaisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. Käsiteltävä teema asetetaan samalla erityisesti lainvalmistelun viitekehykseen.

Suomen perustuslaki (731/1999, PL) ei pidä sisällään suoraa mainintaa tai säännöstä tulevista sukupolvista tai niiden oikeuksista. Suomen perustuslaki poikkeaa monien muiden maiden perustuslaeista, kuten edellä tehdyistä vertailevista katsauksista on tullut jo esille (ks. esim. alaluku 3.2.3). Kaikkiaan kahdeksan EU-jäsenvaltion perustuslaissa on eksplisiittinen viittaus tuleviin sukupolviin (Belgia, Tšekki, Viro, Ranska, Saksa, Luxemburg, Puola ja Ruotsi). (Ks. Earthjustice 2007, 126–147; Tremmel 2006, 192–196.) Myöskään sellaiset lähikäsitteet, kuten syntymättömien sukupolvien oikeudet, sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus tai kestävä kehitys eivät ole välitön osa perustuslakimme tekstiä, eikä ylipääntäänkään tulevien sukupolvien oikeuksien käsitteistön voi arvioida toistaiseksi kuuluneen suomalaisen valtiosääntöoikeuden keskiöön.

Mainittu lähtökohta ei kuitenkaan tarkoita, etteikö tulevien sukupolvien oikeuksilla olisi tai voisi olla valtiosääntöoikeudessamme merkitystä; perustuslain luonnettahan voi kuvata jo sinällään tyypillisesti ylisukupolviseksi ja pitkän aikajänteen kattavaksi, sillä kyse on koko oikeusjärjestyksen perustan muodostavasta oikeuslähteestä, joka säädetään kestävään aikaan (ks. HE 1/1998 vp, 31). Nykyinen perustuslakimme on ollut voimassa jo yli 20 vuotta, ja sitä edeltänyt Suomen Hallitusmuoto (94/1919, HM) muodosti valtiosääntöjärjestelmämme ytimen noin 80 vuoden ajan.

Perustuslain esitöissä on todettu muun muassa, että "[P]erustuslaissa vahvistetaan ne oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys rakentuu" (HE 1/1998 vp, 6). Yleisesti hyväksytyinä perusarvoina perusoikeuksille on keskeistä erityinen pysyvyys ja loukkaamattomuus (ks. esim. Husa & Pohjolainen 2008, 134), vaikkakaan täysin rajoittamattomia ne eivät ole (ks. PeVM 25/1994 vp, 5). Kumpulán (2004, 115–116) mukaan ihmis- ja perusoikeuksien erityisessä pysyvyydessä ja perustavanlaatuisuudessa

ilmenee niihin sisäänrakennettu ajatus tulevaisuudesta. Vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen yhteydessä todettiin, että ”uudistus pyrkii määrittämään yksilön ja julkisen vallan suhteet sekä suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot nykytilaa ja näköpiirissä olevaa tulevaisuutta silmällä pitäen” (HE 309/1993 vp, 15) ja että ”on pidetty silmällä säännösten kykyä sopeutua yhteiskuntakehityksen vaatimuksiin pitkällä aikavälillä” (PeVM 25/1994 vp, 31). Tältä osin voitaneen siten katsoa valtiosäännön turvaavan osaltaan poliittisen päätöksenteon pitkäjänteisyyttä ja pitkän aikavälin huomioon ottamista myös lainvalmistelussa.

Perustuslain pitkäikäisestä luonteesta ja ylipäätään valtiosääntöisten arvojen pysyvyydestä huolimatta perustuslakimme tekstin vaikeneminen tulevien sukupolvien oikeuksista kuitenkin vaikeuttaa käsillä olevan asiakokonaisuuden valtiosääntöoikeudellista hahmottamista. Tulevien sukupolvien käsitettä on valtiosäännössämme vaikea määritellä. Osaltaan käsitteen määrittelyn vaikeus johtuu juuri siitä, ettei käsite ole nimenomainen perustuslain osa. Saatavilla ei siten ole perustuslain tasoista määritelmää, eikä myöskään valtiosääntöisesti relevanttiin lainsäädäntöön tällaisia legaalimääritelmiä sisälly.

Myös perustuslain taustalla viittaukset tulevien sukupolvien oikeuksiin ovat varsin vähäisiä. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) tai perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 10/1998 vp) ei tuoda lainkaan esille kysymystä tulevista sukupolvista. Sen sijaan perusoikeusuudistuksen esitöissä asiasta on muutamia mainintoja ympäristö- ja sosiaaliturvaperusoikeuksien yhteydessä (HE 309/1993 vp, 20, 66, 71; PeVM 25/1994 vp, 10), mutta esimerkiksi tulevien sukupolvien käsitelmäärittelyä näihin oikeuslähteisiin ei sisälly. Mainitut esityömaininnat analysoidaan yksityiskohtaisesti jäljempänä (ks. alaluku 7.2).

Edellä pääpiirteissään kuvattu ylisukupolvisuutta koskeva suomalainen valtiosääntöoikeudellinen tilanne vastaa yleisempääkin tulevien sukupolvien ja niiden oikeuksien juridisen määrittelyn vaikeutta (ks. esim. Tremmel 2009, 43–46). Oikeusjärjestelmän aikakäsitys on perinteisesti nykyhetkeen suuntautuva, ja oikeudellinen viitekehys rajoittuu tyypillisesti elävien ihmisyyksilöiden kokemusmaailmaan (Mäntylä 2010, 57; Niemi 2022, 62). Ihmiset rakentavat tulevaisuuttaan voimassa olevan lainsäädännön varaan. Suomessa ei ole rikosoikeutta lukuun ottamatta (PL 8 §) takautuvan lainsäädännön kieltoa. Näin ollen pitkällä tähtäimelläkin tehdyt oikeudelliset ratkaisut voivat tulla toisin arvioitaviksi uudella lailla. (Sipponen 2000, 354.) Perustuslaissamme ei myöskään ole säännöstä saavutetuista oikeuksista.

Ylisukupolviset oikeudet ovat hankala kysymys oikeudellisesti etenkin sen suhteen, kenelle ne lopulta kuuluisivat (ks. Niemi 2022, 66–67). Tavallisessa lainsäädännössä tulevien sukupolvien käsite ei esiinny itsenäisesti eikä sääntelyn subjektina, mutta kestävä kehityksen kautta tulevat sukupolvet otetaan huomioon (Mäntylä 2010, 89–90).

Oikeusjärjestykset ovatkin erityisesti kestävän kehityksen ja siihen liittyvän tulevien sukupolvien näkökulmien vuoksi jossakin määrin tunnustaneet oikeudelle myös tulevaisuuteen suuntautuvan roolin (Kokko 2003, 69–71; Mäntylä 2010, 57). Kansainvälisessä vertailussa Suomen on katsottu kuuluvan niiden EU-jäsenmaiden joukkoon, joissa perustuslakiin sisältyy epäsuora viittaus tuleviin sukupolviin perinnön (*heritage*) käsitteen kautta (Italia, Portugali, Slovakia ja Slovenia). (Ks. Earthjustice 2007, 126–147; Tremmel 2006, 192–196.) Tällä viitattaneen PL 20 S:ään ympäristöperusoikeudesta, johon palataan alaluvussa 7.2.3 tarkemmin.

Tulevien sukupolvien oikeuksista ja esimerkiksi ylisukupolisesta oikeudenmukaisuudesta on maailmalla kirjoitettu paljon (Düwell 2014, 551; ks. esim. Düwell ym. 2018). Sen sijaan suomalaisen valtiosääntöoikeustieteen piirissä tulevien sukupolvien oikeudet eivät ole juurikaan nousseet tarkastelukohteeksi. Perustuslain kommentaarityyppiset julkaisut ja valtio-sääntöoikeuden yleisteokset lähestulkoon sivuuttavat tematiikan (ks. esim. Jyränki & Husa 2012, 387–392; Saraviita 2000, 100–106; Sipponen 2000, 348–349), eikä aihepiiristä ole julkaistu erillistutkimuksiakaan. Oikeuskirjallisuudessa on tyyppillisesti tuotu tulevien sukupolvien käsite esille korkeintaan ympäristöperusoikeuden yhteydessä ja silloinkin vain lähinnä toistaen perustuslain esitöissä mainittu ilman käsitteen määrittelyä ja teeman tarkempaa analyysia (ks. esim. Husa & Pohjolainen 2008, 202; Jyränki 2000, 321; Jyränki & Husa 2012, 448–449; Saraviita 2000, 171). Ylipäätään tulevien sukupolvien oikeuksia koskevaa tarkastelua on kotimaisen oikeustieteen piirissä tehty lähinnä ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta. Tällaiseen tutkimukseen voi paikoin katsoa sisältyvän myös valtiosääntöoikeudellista ulottuvuutta kestävän kehityksen periaatteisiin ja ympäristöperusoikeuteen liittyvinä viittauksina (ks. esim. Heinämäki 2014; Kumpula 2019; Niemi 2022).

Vaikka tulevien sukupolvien oikeuksien käsitettä tai sen lähikäsitteitä ei olekaan nimenomaisesti mainittu perustuslain tekstissä, eivätkä ne ole olleet valtiosääntöoikeudessamme yleisen mielenkiinnon kohteena, on perustuslakimme useilla säännöksillä kuitenkin nähtävissä liittymäkohtia ylisukupolvisuuteen, kuten myös perustuslain esityömaininnoistakin käy osaltaan ilmi. Tällaiset kytkökset koskevat erityisesti perusoikeus-säännöksiämme PL 2 luvussa, mutta myös erille valtiojärjestyksen perusteita koskeville säännöksille PL 1 luvussa on hahmotettavissa merkitystä tulevien sukupolvien oikeuksien kannalta. Lisäksi on syytä muistaa asian kansainvälinen ulottuvuus: tulevien sukupolvien oikeudet ovat osa Suomea koskevia ihmisoikeusvelvoitteita. Tällaisia perus- ja ihmisoikeusliittymäkohtia tarkastellaan seuraavissa alaluvuissa tarkemmin.

7.2 Perustuslainsäännösten kytkökset tulevien sukupolvien oikeuksiin

7.2.1 Ihmisarvon loukkaamattomuus

Suomen perustuslain 1 luvun säännöksissä valtiojärjestyksen perusteista tulevien sukupolvien oikeuksia koskevat ennen muuta 1 ja 2 §:t, vaikkakaan esimerkiksi näiden säännösten esityöt eivät tuo esille niiden ylisukupolvista ulottuvuutta. Mainittu yhteys tuleviin sukupolviin tulee ennen muuta näiden säännösten perusoikeuskytkentöjen kautta. Perustuslakimme suurimmat kytkennät tulevien sukupolvien oikeuksiin liittyvät 2 luvun perusoikeussäännöksiin.

Ensimmäiseksi tarkasteltavan PL 1.2 §:n mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Säännöksellä on läheinen yhteys 2 luvun perusoikeussäännöksiin, ja se ilmaisee yhdessä 2 §:n kanssa Suomen valtiosäännön keskeisen arvoperustan, ja se tulee ottaa huomioon perustuslain muita säännöksiä tulkittaessa (HE 1/1998 vp, 73, ks. HE 309/1993 vp, 42). Ihmisarvon loukkaamattomuus voi täyttää mahdollisia aukkoja perusoikeussuojassa tai täydentää varsinaisia perusoikeussäännöksiä tulkintatilanteissa. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi, kun perusoikeuden subjektina ei ole elävää ihmisyksilöä. (Ks. Nieminen 2005; Ks. Ojanen & Scheinin 2011, 219–220.) Niemi (2022, 60) on esittänyt, että ihmisarvon edellytyksiä tulkitsemalla olisi mahdollista laajentaa oikeuden perspektiiviä tulevat sukupolvet ja kestävän kehityksen huomioon ottavaan suuntaan.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä vaatimuksen ihmisarvon loukkaamattomuudesta kuvataan ilmaisevan perustavanlaatuisen oikeuksien yleisinhimillisen perustan. Ainakin kaikkein perustavimpia ihmisyksilön oikeuksia voidaan pitää peremmältään valtion tahdosta ja kulloisesta oikeusjärjestyksestäkin riippumattomina (HE 309/1993 vp, 42). Tämän voi katsoa viittaavan siihen, että perusoikeusjärjestelmällä voisi olla ydinosa, joka olisi kokonaan perustuslainsäätäjänkin ulottumattomissa (Jyränki 2000, 62). Kansainvälisessä keskustelussa ihmisarvon ulkopuolisuuden suhteessa perus- tai ihmisoikeuksiin on todettu näkyvän myös sen korostuneena suojana perustuslain muutoksia vastaan (Dupré 2018, 167). Suomen perustuslaissa ei ole tällaista muuttamiskielto­säännöstä tai niin kutsuttua ikuisuuslauseketta. Sen sijaan esimerkiksi Saksan perustuslain 79(3) artiklassa on kielletty koskemasta perustuslainsäätämijärjestyksessäkään eräisiin valtiosäännön keskeisiin ainesosiin, kuten ihmisarvon loukkaamattomuuteen ja demokratiaan.

PL 1 §:ssä säädetyn ihmisarvon loukkaamattomuuden erona perusoikeuslukuun kuuluviin PL 7.2 ja 9.4 §:n mukaisiin ihmisarvosäännöksiin on pidetty sitä, että perusoikeudet edellyttävät subjektinaan elävää ihmisyksilöä, kun taas PL 1 §:ssä ilmaistu ihmisarvon loukkaamattomuus ulottuu myös tilanteisiin, joissa ei voida osoittaa yhtään perusoikeuden

subjektia. PL 1.2 § osoittaa siten ainakin yhdestä perustuslain perusoikeustyyppisestä säännöksestä olevan johdettavissa oikeusvaikutuksia, jotka eivät palaudu identifioitavissa olevien aktiivisten yksilösubjektien perusoikeusvaatimuksiin. (Ks. Melander 2008, 184–185; Scheinin 1998, 58–69.)

7.2.2 Oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen

Myös PL 2 §:ssä säädetylle kansanvaltaisuudelle on hahmotettavissa merkitystä tulevien sukupolvien näkökulmasta. PL 2.1 §, jonka mukaan valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Vastikään eduskunnassa hyväksyttyä voimaantullutta uutta ilmastolakia (423/2022) koskevan lainvalmistelun yhteydessä valtioneuvoston oikeuskansleri peräänkuulutti tulevien sukupolvien oikeuksien ja kestäväen kehityksen vahvempaa esille nostamista. Yhtenä perusteluna tälle oikeuskansleri toi esille PL 2 §:n: ”Vanhastaan suomalaisessakin valtiosääntöoikeudellisessa ajattelussa on todettu nykyisin perustuslain 2 §:ssä valtiovallan haltijana olevan Suomen kansan sisältävän myös tulevat sukupolvet, joilla on siis oikeuksia ja niitä vastaan nykyisin julkisella vallalla ja yksityisilläkin laissa tarkemmin säädettäviä velvollisuuksia.” (valtioneuvoston oikeuskansleri, lausunto luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi, OKV/1924/21/2021, 2.9.2021).

Edellä viitattua merkityssisältöä ei ole kuitenkaan luettavissa esimerkiksi perustuslain esitöistä, joissa PL 2 §:n kohdalla tuodaan esille kansansuvereenisuus ja edustuksellinen demokratia sekä eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä (ks. HE 1/1998 vp, 73). Viitattua käsitystapaa on kuitenkin pidettävä luonnollisena lähtökohtana PL 2.1 §:n tulkinnaassa siitä näkökulmasta, että kansan käsitettä ei voi katsoa sukupolvisidonnaiseksi. Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa PL 2 §:n kansa-käsitettä on kuvattu abstraktioksi, joka tosiasiaassa vaihtelee aikaulottuvuudessa eikä ole koskaan sama tänään ja huomenna (Jyränki & Husa 2012, 117).

Kansa säännöksen tarkoittamassa merkityksessä käsittää nykyajattelun mukaan vain oman valtion kansalaiset (ks. esim. Viljanen 2011, 92). Jyrängin (2000, 58) mukaan PL 2 §:n ”kansa” määrittyy PL 5 ja 14.1 §:n kautta Suomen kansalaisten muodostamaksi kokonaisuudeksi, jossa kansalaisuus saadaan syntymän ja vanhempien kansalaisuuden perusteella tai hakemuksella tai ilmoituksella. Perusoikeusajatteluun on kuulunut perinnäisesti, että perusoikeudet ovat pääasiassa kansalaisten oikeuksia. Kuitenkin etenkin ihmisoikeusajattelun kautta nykyinen pääsääntö on perusoikeuksien kuuluminen kaikille, kansalaisuudesta riippumatta, oikeusjärjestyksen vaikutuspiirissä oleville. (Husa & Pohjolainen 2008, 134–135.)

PL 2.1 § saa täsmällisemmän sisältönsä vaali- ja äänioikeutta koskevista perussäännöksistä. PL 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Säännöksellä on läheinen yhteys PL 14.3 ja 20.2 §:iin, joissa säädetään julkisen vallan tehtävästä edistää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia (HE 1/1998 vp, 74). PL 2.2 § kattaa myös kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen omassa lähiympäristössään itseensä ja elinympäristöönsä vaikuttaviin päätöksiin sekä yleisemminkin erilaiset ihmisten yhteistoiminnan muodot. (Husa & Pohjolainen 2008, 174–175.) Tästä näkökulmasta voidaan myös kysyä, missä määrin nykyiset sukupolvet, nykyinen kansa tai eduskunta yhdellä vaalikaudella tehdä päätöksiä, jotka sitovat seuraavia sukupolvia, tulevia kansoja sekä eduskuntia.

Säännöksellä kansasta valtiovallan haltijana ei ole ollut merkitystä perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa (Saraviita 2011, 64). Ylipäättään PL 2 §:n normatiivista merkitystä on pidetty vähäisenä, lähinnä periaatteellisena (Saraviita 2000, 70; 2011, 64).

7.2.3 Ympäristöperusoikeus

Tulevien sukupolvien oikeudet ovat perustuslain systematiikassa näkyvimmin osa ympäristökysymyksiä. Oikeuskirjallisuudessa on ylipäänsä tuotu esille, että erityisesti ympäristöä koskevien oikeuksien kohdalla tulevaisuusajattelu kytkeytyy olennaisesti kysymykseen tulevien sukupolvien huomioon ottamisesta (ks. Kumpula 2004, 115–116).

Perusoikeusuudistusta koskevan hallituksen esityksen yleisperusteluissa on viitattu YK:n piirissä vuonna 1992 laadittuun julistukseen, joka perustuu ympäristön kestäväen kehityksen periaatteille, ja todettu, että oikeus kehitykseen tulee toteuttaa siten, että nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön otetaan oikeudenmukaisesti huomioon (HE 309/1993 vp, 20). Lisäksi viittauksia tuleviin sukupolviin on PL 20 §:n mukaisen ympäristöperusoikeuden perusteluissa.

PL 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksellä pyritään korostamaan, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmis-oikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmissukupolvia. (HE 309/1993 vp, 66.) Perustuslakivaliokunnan mukaan säännökseen liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus, johon vaatimus luonnon monimuotoisuudesta on valiokunnan mukaan luontevimmin kytkettävissä (PeVM 25/1994 vp, 10).

Oikeuskirjallisuudessa on kiinnitetty tältä osin huomiota hallituksen esityksessä käytettyyn joko-tai-muotoon, sillä mainittuja elementtejä ei ole muissa virallislähteissä nähty toisilleen vaihtoehtoisina. Oikeustieteen piirissä on yleensä korostettu ympäristöperusoikeuden luonnetta sekä ihmis- että luontokeskeisenä säännöksenä. (Ks. Eriksson 1999, 105; Mäntylä 2010, 82.) Esimerkiksi Vihervuoren (2011) mukaan kysymys luonnon itseisarvosta kietoutuu osin myös kysymykseen tulevien sukupolvien ympäristöllisestä oikeussuojasta. Hänen mukaansa PL 20.1 §:ssä säädetyn oikeuden subjekteina voidaan nimenomaisen perustelulausuman perusteella pitää myös tulevia ihmiskukupolvia. Säännös liittyy tulevien sukupolvien ja jopa luonnon itseisarvon suojaamista koskeviin pyrkimykseen ilman tarkkoja oikeutettujen ja velvoitettujen subjektien rajauksia. (Vihervuori 2011, 756–757.) Saraviita (2011) on puolestaan toistanut hallituksen esityksen näkemyksen ja katsonut, että ympäristöperusoikeuden osalta voidaan puhua joko luonnon itseisarvoisuudesta tai järjestelmästä, jonka subjekteina ovat tulevat sukupolvet. Hän on nähnyt PL 20.1 § eroavan muista perusoikeuksista, sillä sen selkeänä kohteena ovat tulevat sukupolvet. Saraviidan (2011) mukaan PL 20.1 §:n taustalla voidaan nähdä Saksan perustuslain 20a artikla, jossa tuodaan esille perusoikeussuoja ympäristökysymyksissä myös suhteessa tuleviin sukupolviin. (Saraviita 2000, 171–172; 2011, 277.) Myös Hallbergin (2011, 54) mukaan säännös tarkoittaa yli sukupolvien ulottuvaa vastuun ottamista ympäristöstä. Ympäristöperusoikeuden ylisukupolvisuudesta vaikuttaa siten olevan vallalla yksimielisyys, mutta eri asia on vielä, se mikä käytännön merkitys tällä normisällöllä on ollut.

Esitöissä on tuotu esille PL 20.1 §:n heikko velvoittavuus kuvaamalla sitä luonteeltaan lähinnä julistuksenomaiseksi ja ennen muuta muun lainsäädännön tuella ja välityksellä toteutuvaksi (HE 309/1993 vp, 66). Säännöksellä on kuitenkin ollut oikeudellista merkitystä: korkein hallinto-oikeus on ottanut ympäristöperusoikeuden huomioon ennen muuta ratkaisargumentaatiota tukevana lisäperusteena, esimerkiksi koskien ympäristöviranomaisen oikeutta peruuttaa aiempi edunsoova hallintopäätös (ks. esim. KHO 2011:15).

Ympäristöperusoikeus on saanut lisäksi merkitystä perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä, esimerkiksi perusteltaessa kiinteistön omistajan käyttövapauden tai elinkeinovapauden taikka kokoontumispaikan vapaan valinnan rajoittamista ympäristönsuojelunäkökohdilla (ks. esim. PeVL 44/1996 vp; PeVL 2/1997 vp; PeVL 6/2010 vp, 3; PeVL 36/2013 vp, 2). Valiokunta on myös viitannut luonnon itseisarvoon muun muassa päästöluvan yhteydessä (PeVL 14/2004 vp) ja rakennuslainsäädännön uudistamisen yhteydessä (PeVL 38/1998 vp). Uudemmassa lausuntokäytännössään perustuslakivaliokunta on korostanut ympäristöperusoikeussäännöksen painoarvoa perusoikeuspunninnassa (PeVL 55/2018 vp; PeVL 36/2013 vp, 2; PeVL 32/2010 vp, 9; PeVL 20/2010 vp, 2; PeVL 6/2010 vp, 2), myös lakiehdotuksen säätämisyjärjestyksen vaikuttavana seikkana (PeVL 69/2018 vp).

Ympäristöperusoikeuden julistuksenomaisuus ei kaikkiaan ole ollut tyhjentäväksi tarkoitettu määrittely. On myös syytä huomata, että perustelulausuma pykälän julistuksenomaisuudesta koskee vain sen ensimmäistä momenttia eikä sen sijaan pykälän kokonaisuutta. (Ks. Jyränki & Husa 2012, 448–449; Vihervuori 2011, 757–758.) Ympäristöperusoikeuden merkityksen voi todeta vahvistuneen sen säätämisen jälkeen (ks. PeVL 69/2018 vp, 2). Hepola ym. (2021, 19–20) ovat vastikään katsoneet, osaltaan tulkintakäytäntöön nojaten, että ympäristöperusoikeus edellyttää maanomistajan oikeussuojan rinnalla punnittavan naapurien, lähiympäristön asukkaiden, tulevien sukupolvien ja luonnon oikeussuojaa.

Ympäristöperusoikeuden kokonaisuuteen kuuluu myös PL 20.2 §, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Säännös liittyy kulloinkin elävien ihmisten oikeuteen nauttia terveellisestä ympäristöstä (PeVM 25/1994 vp, 10). Säännöstä säädettäessä ympäristövaliokunta piti käsitettä ”oikeus terveelliseen ympäristöön” liian suppeana ja vain tällä hetkellä eläviä ihmisiä suojaavana. Se esitti perusoikeuskomitean (1992:3) tavoin säännöksen kirjoittamista muotoon ”oikeus terveelliseen ja monimuotoiseen ympäristöön”. (YmVL 2/1994 vp, 2.) Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan puoltanut tällaista muutosta.

Lainvalmistelussa tuotiin muutoinkin esille toteutunutta PL 20 §:ää pidemmällekin meneviä säännösversioita, mutta jokaisen oikeutta tietyt yleiset vähimmäisvaatimukset täyttävään elinympäristöön ei tullut perusoikeussäätelyn osaksi. PL 20 §:n elementeistä voidaan kuitenkin hahmottaa oikeus terveelliseen ympäristöön ja osallistumisoikeuden piirteitä. (Vihervuori 2011, 755–756.) Lainsäätäjä näyttäisi lähteneen siitä, että PL 20 § muodostaa perusoikeusjärjestelmässä oman kategoriansa vapausoikeuksien ja yhdenvertaisuutta koskevan säätelyn sekä TSS-oikeuksien rinnalla (ks. HE 309/1993 vp, 16).

Perusoikeusystematiikassa PL 20 §:llä on kaikkiaan katsottu olevan erityisluonne. Siinä käsitys sukupolvien välisestä vastuusta rakentuu nykyisten sukupolvien velvollisuuksille tulevia sukupolvia kohtaan (Kumpula 2004, 129). Säännöstä on kuvattu muun muassa oikeudellisesti erilaisten vastuelementtien koosteena vaikeasti luokiteltavaksi (ks. esim. Vihervuori 2011, 755). Pirjatanniemi (2005, 77) on sen sijaan todennut, että jos ympäristöintressit halutaan irrottaa ihmisten välittömistä eduista, vain vastuuajattelu on lähestymistapa, joka pystyy haastamaan perinteisen oikeusjärjestelmän vapauspohjaisuuden ja ihmiskeskeisyyden. Kaiken kaikkiaan ympäristöperusoikeussäännöksen erityisasema ja -laatu ilmenee suoranaisen oikeuslausuman puuttumisen ohella etenkin siksi, että sen tuottama suoja ei kokonaisuudessaan ole palautettavissa nyt elävien ihmisten oikeuksiin.

7.2.4 Muut perusoikeudet

Myös eräiden muiden perusoikeussäännöstemme taustalta voidaan havaita tuleviin sukupolviin kytkettävissä olevia näkökohtia. PL 18.2 §:n mukaisen työllisyyden edistämistä sääntelevän julkisen vallan velvoitteen taustalla on nähtävissä pitkään aikajänteeseen liittyviä ulottuvuuksia. Perustuslakivaliokunnan mukaan työllisyyden edistämismuutokset merkitsee, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostuminen. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota mahdollisesti pitkäaikaiseksi muodostuvaan rakennetyöttömyyteen ja katsonut, että erityistä huomiota tulee kiinnittää myös työn oikeudenmukaisen jakamisen tavoitteisiin. (PeVM 25/1994 vp, 55.)

Pitkään ajalliseen ulottuvuuteen on kytketty osaltaan myös PL 19.2 §, jonka mukaisesti lailla taataan jokaiselle oikeus perustoimeentulon turvaan. Esitöiden mukaan säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että myös pitkällä aikavälillä perustoimeentulon turva on taattu. Säännös ei siten tarkoita turvata yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan. (HE 309/1993 vp, 70–71.) Lisäksi ylipäätään taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten (TSS) perusoikeuksien osalta on tuotu esille, että niitä ei ole suoraan kytketty johonkin tiettyyn sosiaaliturvaetuksien järjestelmään (PeVM 25/1994 vp, 31).

Oikeuskirjallisuudessa on nostettu esille FORGE-hankkeen kannalta relevanttina kysymyksenä eläkejärjestelmien pysyvyyttä koskevat perustuslakivaliokunnan tulkinnot (esim. PeVL 12/1995 vp). Esimerkiksi Sipponen (2000, 343–344) on kritisoinut valiokunnan tulkintalinjaa ja todennut eläketurvaleikkausten osalta, että PL 15 §:n mukaista omaisuusensuojaa ei tarjota budjettivuosittain, vaan leikkausten merkitystä on arvioitava suhteessa voimassa olevaan pysyväisluonteiseen lainsäädäntöön.

Useille muillekin perusoikeussäännöksille on hahmotettavissa ylisukupolvisia ja pitkän-tähtäimen ulottuvuuksia. On ylipäänsä vaikea yksilöidä sellaisia perusoikeuksia, jotka eivät olisi merkityksellisiä tulevien sukupolvien kannalta, kuten vaikkapa PL 7 § oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen tai 17 § oikeudesta omaan kieleen ja kulttuuriin. Vaikeus johtuu perusoikeuksien luonteesta perustavanlaatuisina arvoina ja lähtökohtana monien muiden oikeuksien käytön perustava; mikäli perusoikeudet eivät toteudu, ei muidenkaan oikeuksien toteutumisella ole joko merkitystä tai se ei ole edes mahdollista. Lisäksi on otettava huomioon, että perusoikeudet vaikuttavat toinen toisiinsa ja muodostavat kokonaisuuden, johon sisältyy myös jännitteitä ja tasapainoilua eri näkökohtien välillä (esim. Jyränki & Husa 2012, 392, 397; Sipponen 2000, 351).

Mainituista perustuslain säännösten ylisukupolvisista liittymä- ja lähtökohdista huolimatta on valtiosääntöisen kokonaiskuvan saamiseksi vielä syytä selvittää, millainen valtiosääntöinen merkitys tulevien sukupolvien oikeuksille on käytännössä annettu tai voidaan valtiosääntöoikeuden yleistenkin oppien valossa antaa.

7.3 Perusoikeuksien henkilöllinen ulottuvuus

Keskeinen valtiosääntöoikeudellinen yleinen oppi tulevien sukupolvien oikeuksia tarkasteltaessa on kysymys perusoikeuksien henkilöllisestä ulottuvuudesta eli perusoikeuksien subjektiudesta. FORGE-hankkeen kannalta kyse on siitä, ulottuvatko valtiosääntöjärjestelmässämme turvatut perusoikeudet tuleviin sukupolviin, etenkin niiden perusoikeuksien osalta, joiden taustalla ei ole välittömästi tuotu esille ylisukupolvista ulottuvuutta.

Perusoikeuksien yleisten oppien mukaisesti perusoikeudet suojaavat pääsäännön mukaan Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia ihmisyyksilöitä. Perusoikeussäännöksissä perusoikeuden subjektina mainitaan yleensä ”jokainen” tarkoittaen sillä luonnollista henkilöä. Perusoikeudet suojaavat yksilöä yleensä riippumatta esimerkiksi tämän iästä tai kansalaisuudesta (ks. PeVL 4/2014 vp, 2–3). Perusoikeussuojassa on lähtökohtaisesti kyse elävien ihmisten oikeuksista: ihminen tulee perusoikeuksien täysimääräiseksi haltijaksi syntymänsä hetkellä ja nauttii perusoikeussuojaa kuolemaansa saakka. Oikeusjärjestys antaa kuitenkin eri tavoin suoja myös ennen syntymää. Osittain suoja toteutuu äidin perusoikeusturvan välityksellä. Lisäksi PL 1.2 §:n mukaisen ihmisarvon loukkaamattomuuden turvaaminen on merkinnyt, että esimerkiksi sikiöön ja alkioon kohdistuvat, ihmisarvoa loukkaavat lääketieteelliset ja tieteelliset kokeilut ovat perustuslain vastaisia. (HE 309/1993 vp, 21–25; ks. PeVL 16/2006 vp, 2–3; PeVL 59/2002 vp, 2.)

Mainittu lähtökohta perusoikeuksista elävien ihmisyyksilöiden oikeuksina on poikkeuksetta nostettu esille myös valtiosääntöoikeustieteen piirissä perusoikeuksien henkilöllistä ulottuvuutta kuvattaessa. Esimerkiksi Viljasen mukaan perusoikeusuudistuksen lähtökohta perusoikeussuojan alkamisesta ja päättymisestä on ”hyvin selkeä: perusoikeudet kuuluvat luonnollisille henkilöille heidän elinaikanaan” (Viljanen 2011, 114).

Perusoikeussuojan lähtökohdastakin käsin on selvää, että perusoikeudet kuuluvat myös lapsille. Kuitenkin vaali- ja äänioikeudet on sidottu täysi-ikäisyyteen. Perustuslaissa on myös erityissäännöksiä lasten perusoikeuksista. Lapsia on PL 6.3 §:n mukaan kohdeltava tasa-arvoisesti yksilöinä, ja heidän tulee saada vaikuttaa itseään koskeviin asioihin kehitystään vastaavasti (ks. PeVL 30/2010 vp, 3; PeVL 24/2010 vp, 3–4; PeVL 58/2006 vp, 6–7). Julkisen vallan on PL 19.3 §:n mukaan tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lasten erityinen suojan tarve on otettu huomioon myös PL 12.1 §:ssä. Sen mukaan lailla voidaan säätää kuvaohjelmille lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia. (HE 309/1993 vp, 23–24.) Perustuslain taustalla lasten perusoikeussuojaa ei ole nimenomaisesti kytketty ylisukupolvisiin oikeuksiin. Lasten intressit ja tulevien sukupolvien oikeudet kuitenkin liitetään oikeuskirjallisuudessa usein yhteen, ja lasten osallisuus on nähty esimerkiksi ympäristökysymyksissä tärkeäksi (ks. esim. Aalto-Heinilä ym. 2021, 56–59).

Perustuslain tekstissä perusoikeuksien haltijaksi nimetään yksilö, mutta kuitenkin osa perusoikeuksista on luonteeltaan sellaisia, etteivät ne ole palautettavissa vain yksilöiden oikeuksiksi (esim. sananvapaus PL 12 §:ssä sekä yhdistymis- ja kokoontumisvapaus PL 13 §:ssä). Lisäksi on perusoikeuksia, jotka taataan suoraan ryhmälle: PL 17 §:ssä eräät kielelliset ja kulttuuriset oikeudet on kohdistettu suoraan tietyille väestöryhmille (ks. esim. KKO 2022:25; KKO 2022:26). Oikeuskirjallisuudessa on lisäksi puhuttu eräiden perusoikeuksien kohdalla niin sanotusta instituutiogarantiasta, jolloin perusoikeus suojaa järjestystä tietyllä elämänalueella subjektiaan katsomatta. Tällaiseksi perusoikeudeksi luetaan PL 17.1 § suomen ja ruotsin kielen asemasta, 16.4 § tieteiden, taiteiden ja ylimmän opetuksen vapaudesta sekä 20.1 § vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä. Lisäksi hyvinvointioikeuksissa on asetettu julkiselle vallalle velvollisuus perusoikeuden edistämiseen tai tukemiseen, mikä edellyttää rakenteellisia toimia. Tällaisten perusoikeuksien sisältöä on vaikea täsmentää yksilön oikeuksiksi. Näihin perusoikeuksiin voidaan lukea PL 18.1 työllisyyden edistamisestä ja 19.4 § oikeus asuntoon sekä 20 § vastuusta ympäristöstä. (Jyränki & Husa 2012, 391–392, 399.)

Ryhmiin perusoikeudet eli kollektiivioikeudet ovat niin sanottuja kolmannen sukupolven perusoikeuksia, jotka irtaantuvat yksilöoikeuksista, ja ovat kansanoikeuksia tai muutoin ryhmien perustavanlaatuisia oikeuksia (Husa & Pohjolainen 2008, 135; Karapuu 2011, 74). Nämä oikeudet eroavat perusoikeuksien muista sukupolvista, joista vanhimpaan kategoriaan kuuluvat vapausoikeudet, tasa-arvoisuus- ja osallistumisoikeudet (ns. KP-oikeudet) ja joista toiseen sukupolven kuuluvat TSS-oikeudet (ks. esim. Karapuu 2011, 73–74; Sipponen 2000, 348). Mainitulla perusoikeuksien sukupolvijaottelulla kuvataan perusoikeuksien kehitystä (Hallberg 2011, 39), mutta kyse ei ole täysin vakiintuneesta kategorisoinnista.

Kolmannen sukupolven oikeuksien ryhmään luetaan toisinaan myös luontoa koskevat oikeudet. Tällaisina oikeuksina voidaan mainita myös esimerkiksi kestävän kehityksen periaate tai eläinten oikeudet, joita ei ole nimenomaisesti perustuslaissamme suojattu. Luontoa koskevat oikeudet voidaan luokitella myös kokonaan omaksi ryhmäkseen, neljännen sukupolven oikeuksiksi. Yhteistä edellä mainituille yhteisöllisille ja luontoa koskeville oikeuksille on, että niissä oikeuksien subjektina tai oikeussuojan kohteena ei ole ihmis-yksilö vaan kansa, ihmisryhmä tai luonto. Kolmannen tai neljännen sukupolven oikeuksiin viittaava elementti on havaittavissa myös PL 20.1 §:ssä. (Karapuu 2011, 74.)

Kun ihmis- ja perusoikeusajattelun perustana on Suomessa perinteisesti ollut oikeuksien kuuluminen nimenomaan ihmisyksilöille, on kansojen ja ryhmien tai luonnon ja eläinten oikeuksien täysimääräistä asettamista yksilöiden suojaan koskevaan perusoikeuskäsittelyyn pidetty ongelmallisena. Oikeuskirjallisuudessa on muun muassa pohdittu, kuinka tarkoituksenmukaista on sisällyttää perusoikeuskäsitteeseen niitä kolmannen ja neljännen sukupolven oikeuksia, jotka eivät ole luontevasti muotoiltavissa ihmis-yksilön oikeuksiksi.

Toisaalta on pidetty selvänä, että kolmannen ja neljännen sukupolven oikeudet koskevat tärkeitä asiasisältöjä: esimerkiksi eläinten oikeudet saattavat olla maailmankaikkeuden näkökulmasta tärkeämpiä kuin ihmisyksilöiden oikeudet. Kysymys ei kuitenkaan ole siitä, mitkä kaikki oikeudet ovat ylipäänsä tärkeitä, vaan siitä, onko tarkoituksenmukaista liittää perusoikeuskäsitteeseen muita kuin ihmisyksilöiden oikeuksia. Karapuu (2011) on todennut, että ainakin toistaiseksi lienee selkeintä ymmärtää perusoikeudet nimenomaan ihmisyksilön oikeuksiksi ja käsitellä ryhmien ja luonnon oikeuksia niistä käsitteellisesti erillisinä. Hänen mielestään viitteet suomalaisen perusoikeusajattelun muuttumisesta ovat aatehistoriallisesti kiinnostavia, mutta eivät niin merkittäviä, että ne tekisivät välttämättömäksi luopua perusoikeusajattelun kulmakivistä, perusoikeuksien ymmärtämisestä ihmisyksilön oikeuksiksi. (Karapuu 2011, 75.)

7.4 Tulevat sukupolvet kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa ja EU:n perusoikeusjärjestelmässä

Kotimaisen perusoikeussääntelyn ja muiden perustuslakiimme sisältyvien säännösten ohella keskeisen osan valtiosääntöoikeuttamme muodostavat Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Suomi on ratifioinut ja voimaansaattanut keskeiset kansainväliset ihmisoikeussopimukset, kuten taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 8/1976, KP-sopimus) sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990, 63/1999, EIS) ja Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 80/2002).

Perusoikeusjärjestelmämme on sisällöltään läheisessä yhteydessä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräyksiin. Lisäksi perusoikeuksien rajoitusdoktriiniimme kuuluu, että Suomea velvoittavaa ihmisoikeussopimusta loukkaava rajoitus muodostaa ristiriidan myös perusoikeussääntelyn kanssa. Ihmisoikeudet toimivat eräänlaisena vähimmäisvaatimuksena yksilön perustavanlaatuisten oikeuksien sääntelyssä ja rajoittamisessa (PeVM 25/1994 vp, 5). Perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeusjärjestelmämme on todettu vastaavan tarkoin kansainvälisiä sopimusvelvoitteita ja menevän osin niitä pidemmällekin (Hallberg 2011, 35–36; Ojanen & Scheinin 2011, 171).

Kansallisen perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ohella kolmannen perustavanlaatuisten oikeuksien suojajärjestelmän muodostavat Euroopan unionin perusoikeudet. Niiden osalta keskeinen oikeuslähde on Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL C 202, 7.6.2016, 389–405) sekä Euroopan unionin tuomioistuimen tulkintakäytäntö. EU:n perusoikeudet vastaavat EIS:ssa suojattuja oikeuksia, mutta menevät osin myös pidemmälle muun muassa TSS-oikeuksissa (Ojanen & Scheinin 2011, 171).

Edellä mainituissa kansainvälisissä sopimuksissa ja EU-oikeuden lähteissä kysymys tulevista sukupolvista ja niiden oikeuksista tulee suoranaisesti esille vain EU:n perusoikeuskirjassa. Perusoikeuskirjan, josta tuli Lissabonin sopimuksella (EUVL C 306, 17.12.2007, 1–271) oikeudellisesti sitova vuonna 2009, johdannon mukaan "[N]ämä oikeudet tuovat mukanaan vastuuta ja velvollisuuksia sekä muita ihmisiä että koko ihmiskuntaa ja tulevia sukupolvia kohtaan". Lisäksi sen 3, 21 ja 37 artikloissa tuleviin sukupolviin viitataan kestävän kehityksen periaatteen välityksin. Myös useissa muissa EU-oikeuden lähteissä tuodaan esille yhteisen perinnön (*common heritage*) tai kestävän kehityksen periaatteet. Esimerkiksi Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (EUVL C 202, 7.6.2016, 13–46) 3 artiklan 3 kohdan mukaan unioni pyrkii kestävään kehitykseen, jonka perustana ovat tasapainoinen talouskasvu ja hintavakaus, täystyöllisyyttä ja sosiaalista edistystä tavoitteleva erittäin kilpailukykyinen sosiaalinen markkinatalous sekä korkeatasoinen ympäristönsuojelu ja ympäristön laadun parantaminen. Kestävän kehityksen sopimusten merkitystä tulevien sukupolvien oikeuksille tarkasteltiin alaluvussa 3.2.3.

On myös merkittäviä kansainvälisiä sopimuksia, jotka mainitsevat kestävän kehityksen ilman erillisiä viittauksia tuleviin sukupolviin. Esimerkiksi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (EUVL C 326, 26.10.2012, 47–390) 11 artiklassa todetaan, että "[Y]mpäristönsuojelua koskevat vaatimukset on sisällytettävä unionin politiikan ja toiminnan määrittelyyn ja toteuttamiseen, erityisesti kestävän kehityksen edistämiseksi." Artiklan suhteen voidaan puhua läpäisyperiaatteesta, jonka voidaan ajatella edistävän tulevien sukupolvien oikeuksia EU-tasolla kestävän kehityksen kautta. Lisäksi kestävän kehityksen periaatteelle ja siten tulevien sukupolvien oikeuksille keskeisessä roolissa on varovaisuusperiaate, joka tarkoittaa, että ympäristön tilan heikkenemistä estävien toimien lykkäämistä ei voida perustella täyden tieteellisen näytön puuttumisella. (Ympäristöministeriö n.d., b.)

Kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa tulevia sukupolvia koskevat eksplisiittiset maininnat sisältyvät yleisimmin Yhdistyneiden kansakuntien sopimukseen, etenkin niiden johdantoihin. Esimerkiksi biodiversiteettisopimuksen (SopS 78/1994) johdannossa viitataan siihen, että sopijapuolet päättävät vakaasti suojella biologista monimuotoisuutta ja käyttää sitä kestävästi nykyisten ja tulevien sukupolvien hyväksi. Myös ilmastonmuutosta koskevan puitesopimuksen (SopS 61/1994, 82/1998) periaatteita koskevan 3 artiklan 1 kohdassa puhutaan nykyisistä ja tulevista sukupolvista ja 4 kohdassa oikeudesta kestävään kehitykseen. Lisäksi oikeudellisesta näkökulmasta merkityksellinen on yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 122/2004). Niin sanotun Århusin sopimuksen johdannon mukaan "jokaisella ihmisellä on oikeus elää terveytensä ja hyvinvointinsa kannalta laadukkaassa ympäristössä ja velvollisuus sekä yksilönä että yhdessä muiden kanssa suojella ja parantaa ympäristöä nykyisten ja tulevien sukupolvien hyödyksi." Ylipäätään kansainvälisissä ympäristösopimuksissa ja -julistuksissa on lähes poikkeuksetta asetettu kestävän kehityksen tavoitteita, joihin kytkeytyy myös kysymyksiä tulevien sukupolvien aseman ja oikeuksien turvaamisesta.

Usein suoranaiset viittaukset ylisukupolvisuuteen ovat osa kansainvälisiä julistuksia vailla oikeudellista sitovuutta, kuten edellä tässä raportissa esille tullut Unescon *Declaration on the Responsibilities of the Present Generations Towards Future Generation* (1997). Myös ihmisoikeuksien kansainvälisen suojelun käännekohtana pidetyn ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (1948) johdannossa viitataan ihmiskunnan kaikkien jäsenten luonnolliseen arvoon ja yhtäläisten luovuttamattomien oikeuksien tunnustamiseen. Viittauksen on tulkittu tuovan kaikki ihmiskupolvet ihmisoikeuksien piiriin (Pirjatanniemi 2018, 66; Weiss 1990, 200–201). Lisäksi julistuksen 28 artiklan mukaan "[J]okaisella on oikeus sellaiseen yhteiskunnalliseen ja kansainväliseen järjestykseen, jonka puitteissa julistuksessa esitetyt oikeudet ja velvollisuudet voivat täysin toteutua." Muotoilun on katsottu viittaavaan kansojen itsemääräämisoikeuteen ja oikeuteen kehitykseen. Vaikka ihmisoikeuksien julistus ei ole valtioiden välinen kansainvälinen sopimus, vaan kansainvälisen yhteisön antama julistus, sillä on silti ollut oikeudellista merkitystä: sen sisältöä luonnehditaan usein osaksi tavanomaista kansainvälistä oikeutta ja siten valtioita velvoittavaksi. (Ojanen & Scheinin 2011, 172–174.)

Ajatus ympäristön suojelusta ihmisoikeuksien toteutumisen edellytyksenä ilmaistiin jo niin sanotussa Tukholman julistuksessa vuonna 1972 (*Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment* 1972). Suvantola (2003, 17) on tuonut esille, että mainitussa julistuksessa määritellään sellaisia myöhemmin tehdyille sopimuksille ja julistuksille pohjan muodostaneita periaatteita, kuten vastuu tuleville sukupolville ja luonnon säilymisen välttämättömyys ihmisen kannalta (niin sanottu ekologinen imperatiivi) sekä ihmisen vastuu viisaasta luonnonkäytöstä, josta voidaan johtaa luonnon itseisarvo.

Ympäristön ja ilmaston merkitys arvokkaan inhimillisen elämän kannalta on noussut ihmisoikeuskontekstissa esille yhä enemmän, ja varsinaisen ympäristöihmisoikeuden vahvistamisen on katsottu olevan vain ajan kysymys (ks. Kumpula 2019, 262–263; Niemi 2022, 70–71; Pirjatanniemi 2018, 68–69). Euroopan neuvoston piirissä on tehty syksyllä 2021 ehdotus oikeutta ympäristöön koskevan lisäpöytäkirjan lisäämisestä osaksi EIS:sta ja Euroopan sosiaalista peruskirjaa (CoE Parliamentary Assembly, Recommendation 2211, 2021). Ehdotuksessa tunnustetaan ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuden vaatimus. Hie-man ehdotuksen antamisen jälkeen YK:n ihmisoikeusneuvosto antoi vuonna 2021 päätöslauselman oikeuden puhtaaseen, terveelliseen ja kestävään ympäristöön tunnustamisesta ihmisoikeudeksi (YK:n ihmisoikeuskomitea 2021). Vuonna 2022 YK:n yleiskokous antoi ihmisoikeusneuvoston päätöslauselmaan perustuvan vastaavan päätöslauselman (ks. alaluku 3.2.2) (YK 2022a). Kansainvälisessä valtiosääntöoikeudellisessäkin keskustelussa on ylipäänsä todettu, että sukupolven suojelu on aina samanaikaisesti luonnon ja kulttuurin suojelua (Häberle 2006, 218–219).

7.5 Tulevien sukupolvien oikeuksia koskevista valtiosääntöisistä tulkinnoista

7.5.1 Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön viittaukset tuleviin sukupolviin

Järjestelmässämme keskeisiä valtiosääntöoikeudellisia tulkintakannanottoja annetaan lainsäädäntöprosessin yhteydessä eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausunnoissa ja mietinnöissä. Lainkäytössä perusoikeuksien merkitys on viime vuosikymmeninä lisääntynyt, mikä on vahvistanut tuomioistuinratkaisujen asemaa osana perustuslain tulkintalähteistöä. Myös ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuihin sisältyy usein valtiosääntöoikeudellisia tulkintakannanottoja. Seuraavassa keskitytään etenkin perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön analyysiin, minkä ohella tehdään havaintoja lainkäytöstä. Myös laillisuusvalvontakäytäntö huomioon ottaen tuleviin sukupolviin liittyvää valtiosääntöistä konkretiaa ja suoranaista tulkintakäytäntöä meillä on vähän.

Perustuslakivaliokunta antaa FORGE-hankkeen kannalta keskeisiä kantoja lausunnoissaan ja mietinnöissään hallituksen esityksistä (ks. tältä osin alaluku 8.2.3). Sen tulkintakäytännöstä on löydettävissä muutamia viittauksia tuleviin sukupolviin (PeVM 25/1994 vp ohella ks. PeVL 21/1996 vp; PeVL 38/1998 vp; PeVL 14/2004 vp; PeVL 13/2007 vp; PeVM 13/2014 vp). Kyse on yleensä PL 20 §:ään liittyvistä lausumista, joissa on toistettu perusoikeusuudistuksen esityömaininnat tulevista ihmiskupolvista (luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen osalta PeVL 21/1996 vp, 2, rakennuslainsäädännön uudistamisen osalta PeVL 38/1998 vp, 2 ja päästökauppalain osalta PeVL 14/2004 vp, 2).

Perusoikeusuudistuksen jälkeen perustuslakivaliokunta on ylipäätään antanut useita varsin perusteellisia lausuntoja PL 20 §:stä (esim. PeVL 21/1996 vp; PeVL 6/2010 vp; PeVL 32/2010 vp). Lausunnoissa on viitattu muun muassa ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin. Esimerkiksi luonnonsuojelulainsäädännön uudistamisen yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi, että ympäristöperusoikeus ei perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita mutta sillä ja omaisuudensuoja-perusoikeudella voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin käsillä olleen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyrittiin ihmisen ja luonnon välistä tasapainoa kestävästi edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (PeVL 21/1996 vp, 2). Huomionarvoista kuitenkin on, että esimerkiksi kaivoslakia koskevassa lausunnossaan valiokunta ei nostanut tulevia sukupolvia esille lainkaan (ks. PeVL 32/2010 vp); sen sijaan hallituksen esityksessä on tuotu esiin valiokunnan perusoikeusuudistuksen yhteydessä esittämä kanta ympäristöperusoikeuden ylisukupolvisuudesta (HE 273/2009 vp, 196–197).

Ympäristökysymysten ohella perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön sisältyy mainintoja tulevista sukupolvista myös alkuperäis- ja heimokansoja sekä kulttuuriaineistojen

tallettamisesta ja säilyttämisestä koskien. Valiokunta toteaa lausunnossaan hallituksen esityksestä itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä, että alkuperäiskansojen kulttuurin omaleimaisuuden vaaliminen liittyy yleensä painokkaasti tietyn maa-alueen kollektiiviseen hallintaan ja näiden kollektiivisten oikeuksien siirtämiseen jakamattomina myös tuleville sukupolville. Valiokunnan mukaan myös saamelaisten maan ja vesien käyttöön liittyvien oikeuksien perustan voidaan katsoa olevan saamelaisten tapaoikeuden varaisessa niukkojen luonnonvarojen kollektiivisessä käytössä (PeVM 13/2014 vp, 7). Lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä valiokunta katsoo, että kansallisen kulttuurin aineistojen säilyttäminen tuleville sukupolville sekä tutkimuksen turvaaminen täyttävät lakehdotukselle asetettavat hyväksyttävän tavoitteen ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimukset. (PeVL 13/2007 vp, 2.)

Lisäksi kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta viittaa useassa kohtaa tulevaisuutta koskeviin näkökohtiin. Sen mukaan ympäristövastuuseen ja lohensuojeluun liittyvät näkökohdat ovat merkityksellisiä saamelaisten kalastuskulttuurin ylläpitämiseksi myös tulevaisuudessa. Merkittävää toisaalta on, että saamelaiseen kulttuuriin kuuluvia pyyntimuotoja voidaan harjoittaa tulevaisuudessakin siinä määrin, ettei perinteeseen liittyvä tietotaito ja osaaminen ole vaarassa hävitä kokonaan. Vastaavasti lohikantojen tilan saaminen kestäväälle tasolle on valiokunnan mukaan omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta tulevaisuudessa. (PeVL 5/2017 vp, 7.)

Perustuslakivaliokunnan käytännössä on lisäksi pantava merkille, että ainakaan suoriamainintoja tuleviin sukupolviin ei havaintojemme mukaan kytkeydy esimerkiksi tulkintoihin sosiaaliturvaperusoikeutta koskevasta PL 19 §:ään. Lisäksi eläkekysymyksissä valiokunta on omaksunut kannan, jonka mukaan eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa ei ole kysymys tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta eikä se ulotu eläkejärjestelyjen pysyvyyteen. Eläkejärjestelmien uudistamisesta seuraavia tällaisia vaikutuksia ei näin ollen voida arvostella valtiosääntöoikeudellisin perustein, kunhan järjestelyin ei puututa maksettaviksi jo eräänntyneisiin eläke-etuuksiin. Perustuslakivaliokunta on lisäksi kiinnittänyt huomiota siihen, että eläkejärjestelmän muutoksia on esitetty toteutettaviksi monilta osin asteittain. Näin on pyritty pehmentämään muutosten vaikutuksia erityisesti lähitulevaisuudessa eläkeiän saavuttaville henkilöille. Tätä on valiokunnan mielestä voitu pitää osoituksena tällaisten ikäryhmien oikeutettujen odotusten suojaamisesta, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmien ennakoimattomat muutokset voisivat muutoin horjuttaa. (Ks. PeVL 5/2015 vp; PeVL 41/2013 vp, 2–3; PeVL 30/2005 vp, 2; PeVL 60/2002 vp, 2; PeVL 9/1999 vp; PeVL 12/1995 vp; PeVL 4/1994 vp.)

7.5.2 Tuomioistuinten rooli tulevien sukupolvien oikeuksien kannalta

Ympäristöoikeudesta on tuotu esille muun muassa näkökulmia, joiden mukaan tuomioistuimet ovat keskeisessä roolissa tulevien sukupolvien oikeuksien turvaajana ja kestävä kehityksen vartijoina. Tuomioistuimilla on kuitenkin erilainen merkitys eri oikeusjärjestyksissä. (Mäntylä 2010, 260.) Suomessa ei esimerkiksi ole samanlaisia ilmasto-oikeudenkäyntejä, joihin edellä tässä raportissa eräiden muiden maiden osalta viitattiin (alaluku 6.1.). Kotimaisissa tuomioistuimissa niin kutsutun strategisen litigaation mahdollisuudet ilmastoasioissa ovat toistaiseksi olleet rajatut (ks. kuitenkin KKO 2022:25; 2022:26). Ilmastoasioissa ei meillä ole pääsyä tuomioistuihin perus- ja ihmisoikeusperusteella, vaan valituksen tekeminen edellyttää muutoksenhakukelpoista päätöstä tai lakiin perustuvaa valitusoikeutta (Heiskanen & Sormunen 2020, 113). Uudesta ilmastolaista jätettiin jatkovalmistelussa pois muutoksenhakua koskevat säännökset. Nykyisin muutoksenhaku perustuu oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettuun lakiin (808/2019), jonka asianosaikäsitettä voi luonnehtia suppeaksi.

Ilmastolakiin erikseen lisättävän muutoksenhakusäännöksen valmistelun tueksi laaditussa selvityksessä ilmastolain mukaiset suunnitelmapäätökset ehdotetaan säädettäväksi valituskelpoisiksi. Muutosta haettaisiin korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Valitusoikeus olisi sillä, jonka etua tai oikeutta ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea, eräillä järjestöillä, määräedellytyksin maakunnan liitolla ja eräillä valtion viranomaisilla, samoin kuin saamelaiskäräjillä, kolttien kyläkokouksella ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksella. Valittajalle asetettaisiin erityinen velvollisuus osoittaa valitusoikeutensa perusteet. Valtioneuvoston päätös voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta, jollei oikeus toisin määrää. (Vihervuori 2022.)

Tulevien sukupolvien kannalta merkitykselliset seikat voivat kuitenkin jo tällä hetkellä saada ilmenemismuotoja myös lainkäytössä, esimerkiksi tai etenkin ympäristöperusoikeutta koskevissa tulkinnoissa, mutta niiden havainnointi voi olla haastavaa: ympäristöperusoikeuden rooli tuomioistuinkäytännössä on erityislaatuinen. Ympäristöperusoikeudella on merkitystä oikeuskäytännössä, mutta siihen harvemmin viitataan tuomioissa suoraan (Viljanen ym. 2016, 92). Poikkeuksiakin tähän kuitenkin on: esimerkiksi vuonna 2002 antamassaan päätöksessä korkein hallinto-oikeus vahvisti Vuotoksen tekoallasta koskevassa asiassa (KHO 2002:86), että ympäristöperusoikeuden sisältämät vaatimukset on otettava huomioon lain tulkinnassa. Vihervuoren (2011, 768) mukaan ympäristöperusoikeuden tulkintavaikutus oikeuskäytännössä saattaa tosiasiallisesti vaikuttaa silloinkin, kun siihen ei ole edes ratkaisussa nimenomaisesti viitattu. Tutkimuksen piirissä on lisäksi havaittu, että hallintotuomioistuimet operoivat ympäristöperusoikeutta mieluummin tavallisen ympäristölainsäädännön tasolla (Viljanen ym. 2016, 93–94).

Kuusiniemi (2001) on arvioinut, että kun yksittäistapauksessa punnitaan konkreettisen maanomistajan tai toiminnanharjoittajan etua määrittelemättömään ja kasvottomaan tulevien sukupolvien intressiin, johon toiminnan epävarmat vaikutukset tulevaisuudessa ehkä kohdistuvat, päätöksentekijä on taipuvainen ymmärtämään ensin mainitun asemaa. Jos vertailu tehdään ahtaasti yhden todellisen kiinteistönomistajan ja tällä hetkellä näköpiirissä olevien yleisten etujen välillä, tulkintatulokset saattaa vinoutua esimerkiksi tulevien sukupolvien etujen turvaamisen kannalta. (Kuusiniemi 2001, 256–257.)

7.5.3 Ilmastolaki ja tulevat sukupolvet

Viimeaikaisessa lainsäädäntötyössä tulevia sukupolvia koskevaiksi laiksi voidaan nimetä erityisesti ilmastolaki. Ilmastolaki ei suinkaan ole ainoa laki, jolla on merkittäviä pitkän aikavälin vaikutuksia, mutta se on etenkin tuoreutensa vuoksi nostettu tähän esimerkiksi. Ilmastolaki on osaltaan ympäristöperusoikeutta konkretisoiva laki. Ilmastolakiehdotusta ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa, minkä vuoksi sitä koskevat perustuslain mukaisuuskannanotot jäivät tässä vaiheessa hallituksen esityksessä (HE 27/2022 vp) esitetyn varaan. On mahdollista ja toivottavaakin, että perustuslakivaliokunnan kantoja saadaan, kun eduskunnan edellyttämä ilmastolain täydentäminen muutoksenhakusäännöksillä marraskuun 2022 loppuun mennessä tulee eduskuntakäsittelyyn. Ilmastolain muutoksenhakusäännösten valmistelun tueksi laaditussa selvityksessä ehdotetaan varsin laajaa muutoksenhakuoikeutta (Vihervuori 2022).

Aiempi ilmastolaki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Lausunnossa kiinnitettiin huomiota vain ilmastonselontekomenettelyyn. Valiokunnan mukaan valtioneuvostolle lailla säädettävä velvollisuus antaa eduskunnalle selonteko soveltuu huonosti PL 44 §:n mukaiseen tiedonanto- ja selontekomenettelyyn. Valiokunta kuitenkin katsoi, että ilmastolain yhteydessä oli esitettävissä sellaisia, erityisesti ilmastonmuutokseen ja sen yhteiskunnalliseen merkitykseen kytkeytyviä painavia syitä, jotka puolsivat selontekomenettelyä tapana kytkeä eduskunta mukaan ilmastopolitiikan linjauksia koskevaan keskusteluun ja päätöksentekoon. Sääntely ei siten muodostunut perustuslain vastaiseksi (PeVL 43/2014 vp, 2).

Uudessa ilmastolaissa ei mainita nimenomaisesti tulevia sukupolvia, mutta kestävä kehitys tulee siinä esille myös säädöstekstissä. Ilmastolain 2.3 §:n 1 kohdan mukaan lain ja sen mukaisen ilmastopolitiikan suunnittelujärjestelmän tavoitteena on varmistaa osaltaan ilmastotoimien oikeudenmukaisuus ja kestävä kehitys. Lisäksi 8.2 §:n 3 kohdan mukaan ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelussa on otettava huomioon ympäristölliset, taloudelliset ja sosiaaliset tekijät kestävä kehityksen periaatteen mukaisesti.

Hallituksen esityksen mukaan yksi keskeisistä ilmastotoimien oikeudenmukaisuuden ulottuvuuksista on tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumisen varmistaminen. Kestävän kehityksen varmistamisella tarkoitetaan puolestaan yleisesti hyvien elämisen mahdollisuuksien turvaamista nykyisille ja tuleville sukupolville. Lisäksi esityksessä tuodaan esille, että kestävällä kehityksellä voidaan katsoa olevan ekologinen, taloudellinen ja sosiaaliskulttuurinen ulottuvuus. Oikeus terveelliseen ympäristöön, luonnon monimuotoisuuteen ja kulttuuriperintöön kuuluu jakamattomasti koko ihmiskunnalle. Lisäksi ilmastolain perustelujen mukaan ilmastomuutoksen yhteydessä korostuu tulevien sukupolvien oikeuksista huolehtiminen ja sen voidaan nähdä olevan yksi ilmastolain mukaisen suunnittelujärjestelmän tehtävistä. (HE 27/2022 vp, 55–56.)

Ympäristövaliokunta toi ilmastolakia koskevassa mietinnössään esille, että ilmastotoimien oikeudenmukaisuus on arvoperusteinen ja arvovälitteinen yhteiskunnallinen sekä poliittinen tavoite ja eettinen periaate. Sen mukaan reilussa siirtymässä on keskeistä, että murroksesta aiheutuvat vaikutukset otetaan huomioon paitsi eri toimijoiden näkökulmasta myös nykyisten ja tulevien sukupolvien oikeuksien näkökulmasta (YmVM 2/2022 vp, 10). Ilmastolain valmisteluvaiheessa antamassaan lausunnossa oikeuskansleri suositteli, että 2.3 §:n tavoitesäännökseen olisi lisätty tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumisen varmistaminen ilmastotoimissa (valtioneuvoston oikeuskansleri, lausunto luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi, OKV/1924/21/2021, 2.9.2021). Tällaista ei kuitenkaan sisällytetty esitykseen johtuen tulevien sukupolvien ajalliseen ulottuvuuteen, toimien arvioimiseen ja tietopohjaan liittyvistä haasteista. Hallituksen esityksessä tehdyn arvion mukaan kyseinen päämäärä saattaisi olla myös osin päällekkäinen kestävä kehityksen tavoitteen kanssa. (HE 27/2022 vp, 50.)

Hallituksen esityksessä tuodaan myös esille, että ilmastopolitiikan suunnitelmien valmistelun yhteydessä on tarkoituksenmukaista pyrkiä siihen, että eri tahot laajasti osallistuisivat valmisteluprosessiin. Koska ilmastomuutokseen liittyy vahva tulevien sukupolvien oikeuksien näkökulma, on perusteltua pyrkiä etenkin lasten ja nuorten osallistumisen huomioon ottamiseen valmistelun yhteydessä. Lisäksi suunnitelmien laatimisen yhteydessä tulisi arvioida vaikutuksia esimerkiksi lasten ja nuorten kannalta sekä mahdollisuuksien mukaan ottaa arvioinnissa huomioon tulevien sukupolvien oikeudet. Hallituksen esityksen mukaan laajalla vaikutusten arvioinnilla, joka ottaa huomioon myös perusoikeuksia eri näkökulmista, voidaan edistää ilmastotoimien oikeudenmukaisuutta. (HE 27/2022 vp, 66–67.)

Ilmastolakia koskevassa hallituksen esityksessä on perus- ja ihmisoikeusvaikutusten yhteydessä nostettu esille esityksen vaikutukset saamelaisten oikeuksiin. Säännösten toteuttavan PL 17.3 §:ää saamelaisten oikeuksista ja parantavan saamelaisten kielten ja kulttuurin huomioon ottamista valtionhallinnossa ilmastolain soveltamisalalla. Lisäksi esityksellä arvioidaan olevan vaikutuksia osallistumisoikeuksiin samoin kuin

yhdenvertaisuutta edistäviä vaikutuksia. Lakiin kytkeytyvien monipuolisten osallistumismahdollisuuksien on katsottu vahvistavan lasten ja nuorten osallistumisoikeuksia. (HE 27/2022 vp, 35.)

Lisäksi esille tuodaan tutkimustietoon nojaten arviot siitä, että ilmastonmuutos vaikuttaa jo nyt, mutta erityisesti tulevaisuudessa laajasti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Ilmastolaissa voidaan katsoa olevan vaikutuksia tulevien sukupolvien ja lasten oikeuksien toteutumiseen, sillä hiilineutraaliustavoite, entistä kunnianhimoisemmat päästövähennystoimet ja riittävät sopeutumistoimet edistävät perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista pitkällä aikavälillä. Pitkän aikavälin vaikutuksiin liittyy kuitenkin epävarmuuksia sen osalta, kuinka päästötavoitteet tosiasiallisesti onnistuvat turvaamaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tulevien sukupolvien oikeuksien toteutuminen riippuu myös siitä, kuinka kansainvälisissä ilmastotoimissa onnistutaan. (HE 27/2022 vp, 36.)

Ilmastolain säätämisyjärjestysperusteluissa viitataan tulevien sukupolvien oikeuksien osalta rakennuslainsäädännön uudistamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 101/1998 vp) ja siitä annettuun perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 38/1998 vp). Lisäksi viitataan perusoikeusuudistuksen esityömainintaan siitä, että nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön otetaan oikeudenmukaisesti huomioon (HE 309/1993 vp, 20). Näiltä osin säätämisyjärjestysarviointia voi pitää suppeana.

Suhdetta perustuslakiin koskevassa ilmastolakiesityksen perustelujaksossa on kuitenkin tuotu esille myös valtiosääntöiseen keskusteluun lisäarvoa tuovia näkökohtia: Esityksen mukaan ilmastonmuutoksen hillitsemisessä voidaan katsoa olevan erityisen vahva tulevien sukupolvien oikeuksien näkökulma, sillä ilmastonmuutoksen eteneminen ja maapallon keskilämpötilan kohoaminen ovat uhka maapallon tulevaisuudelle ja siitä kärsivät erityisesti tulevat sukupolvet. Tästä näkökulmasta ilmastonmuutos koskettaa erityisen paljon nykyisiä lapsia ja nuoria sekä vielä syntymättömiä sukupolvia. Taustalla on ajatus, että ihmisellä on oikeus terveelliseen ja rikkaaseen elämään sopusoinnussa luonnon ja ympäristön kanssa. Ilmastonmuutoksen yhteydessä korostuu näistä tulevien sukupolvien oikeuksista huolehtiminen ja sen voidaan nähdä olevan yksi ilmastolain mukaisen suunnittelujärjestelmän tehtävistä. (HE 27/2022 vp, 77–78.) Kaikkiaan myönteistä on, että ilmastolain perusteluissa on ainakin jossakin määrin pyritty ottamaan huomioon lasten ja nuorten näkökulma sekä tulevien sukupolvien oikeudet.

7.6 Johtopäätöksiä tulevien sukupolvien huomioon ottamisesta lainvalmistelussa valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta

Lainvalmistelun peruslähtökohtiin kuuluu, että lakiehdotukset on laadittava perustuslain mukaisiksi ja niissä on myös arvioitava lainsäädäntöhankkeen perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia (ks. Hallituksen esityksen laatimisohteet). Näin ollen perustuslain huomioon ottaminen on olennainen osa lainvalmistelua. Lisäksi lainsäädäntöä valmisteltaessa on otettava huomioon Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusveloitteet, ja kotimaisen sääntelyn tulee täyttää myös EU:n perusoikeuksissa asetetut vaatimukset silloin, kun ollaan unionioikeuden soveltumisalalla.

Tällaiseen valtiosääntöoikeudellisten reunaehtojen tuntemiseen ja noudattamiseen velvoittaa osaltaan PL 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Säännös sitoo julkista valtaa sen kaikessa toiminnassa niin lainsäädännössä, hallinnossa kuin lainkäytössä. Sen keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen. (HE 309/1993 vp, 74.)

Perus- ja ihmisoikeuskysymykset tulevat lainvalmistelussa esiin monin eri tavoin niin kullekin käytännössä kuin hallituksen esityksiä laadittaessakin. Hallituksen esityksissä ne ovat osa vaikutusarviointeja ja lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden arviointia. Lainsäädännön arviointineuvosto on viime vuosina nostanut esille tarvetta parantaa perusoikeusvaikutusten arviointia lainvalmistelutyössä (ks. *Ervasti 2020*; valtioneuvoston kanslia 2020a).

Edellä tässä luvussa on käynyt ilmi, että valtiosääntöoikeuden piirissä tulevien sukupolvien oikeuksissa on pitkälti kyse perusoikeuskysymyksistä. Perusoikeudet vaikuttavat lainsäätäjän toimintaan usealla tavalla: yhtäältä niillä rajoitetaan lainsäätäjän toimintaa, ja toisaalta niistä voidaan johtaa lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita. Perusoikeussäännös saattaa yleisesti ohjata ja suunnata lainsäädäntötoimintaa, tai se voi sisältää nimenomaisen toimeksiannon tietyn lainsäädännön aikaansaamiseksi. (HE 309/1993 vp, 25–29; PeVM 25/1994 vp, 4–6; ks. PeVL 31/2014 vp; PeVL 16/2013 vp, 2.)

Samalla on syytä huomata, että tulevien sukupolvien oikeuksien tematiikka on sinänsä laajempi kuin perusoikeuksien ala. Kaikki tulevien sukupolvien oikeuksia koskevat kysymykset eivät ole perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä eivätkä siten myöskään valtiosääntöoikeuden alaan kuuluvia. Toisaalta myöskään kaikki perus- ja ihmisoikeuskysymykset eivät suinkaan ole tulevien sukupolvien oikeuksia koskevia. Lainvalmistelussa tulisikin kyetä hahmottamaan, milloin johonkin lakiehdotukseen liittyy ylisukupolvisia vaikutuksia ja milloin nämä vaikutukset ovat perustuslainmukaisuuskysymyksiä tai muutoin valtiosääntöoikeudellisesti relevantteja.

Edellä on tullut esille myös, että tulevia sukupolvia koskevana valtiosääntöoikeudellisena haasteena on etenkin käsitteen määrittelemättömyys. Valtiosääntöoikeudellisia lähteitä tarkastelemalla ei ole muodostettavissa tällä hetkellä käsitystä siitä, mitä tulevilla sukupolvilla ja niiden oikeuksilla tarkoitetaan. Perusoikeuksien yleisten oppien lähtökohta siitä, että perusoikeudet kuuluvat ihmiselle hänen elinaikanaan, ei vaikuta myöskään kattavan kaikkia mahdollisia tapoja käsittää tulevat sukupolvet. Tulevien sukupolvien käsitteen voi siten sanoa olevan valtiosääntöoikeudessamme määrittelemätön, ja muutoinkin kyse on oikeudellisesti epämääräisestä käsitteestä. Kun emme tarkkaan ottaen tiedä, mitä esimerkiksi ympäristöperusoikeuden taustalla mainittu tulevien ihmisukupolvien käsite pitää sisällään, on vaikea arvioida, täyttyvätkö perustuslainmukaisuuden vaatimukset tältä osin jossakin yksittäisessä lainsäädäntöhankkeessa tai mitä vaikutuksia tuleviin sukupolviin hankkeeseen mahdollisesti liittyy.

Epäselvyyttä aiheuttaa osaltaan myös, että perustuslain taustalla olevissa vähäisissä ylisukupolisissa viitteissä on käytetty erilaisia ilmaisutapoja: perusoikeussuojan määrittelyssä tuotu esille viittauksia sellaisiin käsitteisiin kuin ”tulevat sukupolvet”, ”tulevat ihmisukupolvet”, ”kulloinkin elävät ihmiset”, ”pitkä aikaväli” ja ”pitkäaikainen”. Tällaisia käsitteitä ei ole kuitenkaan määritelty tai niiden sisältöä muutoin avattu. Näin ollen kyseisten käsitteiden valtiosääntöoikeudelliset merkityssisällöt ja vaikutukset jäävät lähtökohtaisesti epäselviksi.

Myöskään se, ettei perusoikeusdoktriinissa ole varsinaisesti käsitelty kysymystä tulevien sukupolvien oikeuksista, ei tee lainvalmistelutyöhön kuuluvasta perustuslakikontrollista ja -vaikutusten arvioinnista tässä suhteessa yhtään helpompaa. Tällaisessa tilanteessa korostuu tapauskohtaisen arvioinnin ja lainsäätäjän harkintavallan merkitys.

Tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottamisen valtiosääntöisen nykytilan voi todeta Suomessa olevan kehittymätön myös siksi, ettei meillä ole toistaiseksi ollut suurta määrää lainsäädäntöhankkeita, joissa ylisukupolviset ulottuvuudet aktualisoituisivat; ilmastolain kaltaisen tulevia sukupolvia koskevan lainsäädännön säätämisen ei voi sanoa olevan lainsäädäntötyössä tavallista³². Tulevia sukupolvia koskevan lainsäädännön ja soveltamiskäytännön mahdollisesti karttuessa voidaan muotoilla valtiosääntöoikeudellisia tulkintalinjoja tulevista sukupolvista. Keskeistä lainvalmistelun kannalta olisi tulevien

32 FORGE-hankkeessa tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa kysyttiin, miten nykyinen valtiosääntödoktriini mahdollistaa tulevien sukupolvien perusoikeuksien huomioon ottamisen lainsäädäntötyössä. Asiantuntijoilla oli erilaisia mielipiteitä kysymykseen. Jotkut ajattelivat, että nykyinen valtiosääntödoktriini mahdollistaa tulevien sukupolvien perusoikeuksien huomioon ottamisen ja että painopiste ei ole pelkästään nykyisissä sukupolvissa. Toiset olivat sitä mieltä, että kysymyksen vastaus riippuu siitä, mistä laista puhutaan. Muutama haastateltava koki, että nykyinen doktriini ei mahdollista tulevien sukupolvien perusoikeuksien huomioon ottamista. Joidenkin vastaajien mielestä nykyinen valtiosääntödoktriini mahdollistaa tulevien sukupolvien perusoikeuksien huomioon ottamisen, mutta mahdollisuutta ei ole käytetty ja sitä ei tunnusteta lainsäädäntötyössä.

sukupolvien määrittely paitsi osana perusoikeusjärjestelmäämme myös erikseen kulloinkin kyseessä olevassa pitkän ajallisen ulottuuden omaavassa lainsäädäntöhankkeessa.

Yleistasoisesti todeten valtiosääntöoikeudellisesti ei ole sinänsä lähtökohtaisesti nähtävissä esteitä ottaa huomioon tulevia sukupolvia jossakin lainvalmisteluhankkeessa, jossa tällainen näkökulma identifioidaan relevantiksi. Tähän voi olla paitsi yksittäisiin perusoikeuksiin, erityisesti PL 20 §:ään sisältyvään perustuslailliseen toimeksiantoon, myös PL 22 §:ään ja ihmisoikeuksiin ja EU-oikeuteen liittyvä velvollisuuskin. Tulevien sukupolvien oikeudet kuuluvat osaksi ihmisoikeusajattelua ja EU:n perusoikeusjärjestelmää, millä on heijastusvaikutuksensa myös tällaisia yhtymäkohtia omaavan lainsäädännön valmisteluun.

Perustuslakimme systematiikassa tulevien sukupolvien oikeudet kytkeytyvät erityisesti ympäristöperusoikeuteen. Pitkän aikavälin tunnistamisella on erityistä merkitystä myös sosiaaliturvaperusoikeuden ja työllisyyden edistämiselvoitteen kohdalla. Relevantteja ja samalla eri suuntiin käyviä näkökohtia on samoin identifioitavissa eläkkeistä säättämiseen. Lisäksi ihmisarvon kunnioittamisen periaate voi toimia tulkinta-argumenttina perusoikeussuojan ulottamisessa tuleviin sukupolviin. Perusoikeuksien subjekteina erityisesti lasten oikeuksissa voidaan nähdä ylisukupolvisia ulottuvuuksia, ja lasten osallistumisoikeuksien turvaaminen on pitkän aikajänteen vaikuttamisen kannalta keskeistä. Kaikkiaan on vaikeaa poissulkea joiltakin perusoikeuksilta tulevaisuuteen suuntautuvia merkityksiä, ulottuvuuksia ja vaikutuksia. Tulevien sukupolvien mahdollisuuksien turvaaminen sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävään elämään edellyttää heidän perusoikeusasemansa laajaa turvaamista: mikäli sellaisia perusoikeuksia kuin oikeus elämään tai terveelliseen ympäristöön tai riittävään toimeentuloon ei voida turvata, eivät muutkaan oikeudet toteudu tai niillä ei ole merkitystä.

Tulevien sukupolvien huomioon ottaminen lainsäädäntötyössä voi kuitenkin muodostua myös ongelmalliseksi. Juridisesti kiperä tilanne olisi esimerkiksi lakihanke, jossa havaittaisiin ristiriita nykyään elävän yksilön intressien tai jonkin nykyisen väestöryhmän ja tulevien sukupolvien perustavanlaatuisten oikeuksien turvaamisen välillä³³. On esimerkiksi mahdollista, että yksityinen etu ja nykyinen yleisten etujen nettotulos puoltaisivat jonkin lainsäädäntöhankkeen hyväksyttävyyttä, kun taas tulevien sukupolvien intressin kannalta hanke olisi ongelmallinen.

33 Ongelmakentästä keskusteltiin myös yhden asiantuntijan haastattelussa. Asiantuntijan mielestä olisi vaikea arvioida, miten paljon (jos tilanne niin edellyttäisi) tällä hetkellä olemassa olevien ihmisten toimintaa pitäisi pystyä rajoittamaan tulevien sukupolvien hyväksi ja miten tällainen punninta tehtäisiin. Haastateltava täsmensi, että on vaikea ajatella, että lakeja säädetään tulevia sukupolvia ajatellen, sillä hänen mukaansa lait säädetään aina tällä hetkellä eläviä ihmisiä varten.

Nykyjärjestelmässä perustuslaki ja sitä koskeva doktriini eivät oikeastaan anna tällaisiin tilanteeseen suoria vastauksia³⁴. Argumentatiivista tukea voitaisiin hakea soveltuvin osin ja kunkin tapauksen erityispiirteet huomioon ottaen valtiosääntöoikeuden yleisistä opeista, kuten perusoikeuksien rajoitusdoktriinista, ja esimerkiksi perusoikeuspunninnan käytännöistä sekä yksilön oikeuksien ja kollektiivioikeuksien välisen suhteen nykytilasta. Ympäristöperusoikeuden kohdalla tilanne on sikäli lähtökohdaltaan erilainen, että tulevien ihmiskäytöiden kuuluminen sen henkilölliseen soveltamisalaan on selvää. Lisäksi esimerkiksi luontoa itseisarvona koskevat tulkinnat voinevat antaa tulkinnallista viitekehystä myös tulevien sukupolvien ja yksilön oikeuksien mahdollisiin kollisioihin. Myös tulevien sukupolvien etujen suojaamisen intresseille on hahmotettavissa rajansa. Kysymys voi tältä osin olla esimerkiksi siitä, voidaanko tulevien sukupolvien jonkin oikeuden turvaamisen perusteella oikeuttaa lailla poistamaan nykykukupolven jokin oikeus tai merkittävästi rajoittamaan sellaista.

Yhteenveto

Valtiosääntöoikeudellisia lähteitä tarkastelemalla ei ole muodostettavissa käsitystä siitä, mitä tulevilla sukupolvilla ja niiden oikeuksilla valtiosääntöjärjestelmässämme tarkoitetaan.

Tulevien sukupolvien oikeudet kuuluvat valtiosääntöoikeutemme systematiikassa näkyvimmin osaksi perustuslain 20 §:ää ympäristöperusoikeudesta, mutta perustuslaissamme ei kuitenkaan ole suoraa mainintaa tai säännöstä tulevista sukupolvista tai sen lähikäsitteistä. Myöskään valtiosääntöisesti merkityksellistä tulkintakäytäntöä asiasta ei juurikaan ole, eivätkä ylisukupolviset oikeudet ole olleet yleisen mielenkiinnon kohteena suomalaisen valtiosääntöoikeustieteenkään piirissä. Perusoikeuksien yleisten oppien lähtökohta siitä, että perusoikeudet kuuluvat ihmiselle hänen elinaikanaan, ei sekään vaikuta kattavan kaikkia mahdollisia tapoja käsittää tulevat sukupolvet. Näistä lähtökohdista lainvalmistelutyössä korostuu tapauskohtaisen arvioinnin ja lainsäätäjän harkintavallan merkitys siinä, onko valmisteltavana olevassa lakiehdotuksessa kyse tulevien sukupolvien oikeuksista ja mikä

34 Asiantuntijahaastattelussa kysyttiin: "Onko tarvetta jopa perustuslain muutoksiin tulevien sukupolvien oikeuksien huomioimisen näkökulmasta?" Enemmistö haastateltavista oli sitä mieltä, että perustuslain muutoksiin ei ole tarvetta tulevien sukupolvien oikeuksien huomioimisen näkökulmasta. Yksi vastaaja katsoi, että ei ainakaan olisi haitaksi, jos perustuslakia muutettaisiin siten, että siinä olisi paremmin säännösperusteisesti tulevien sukupolvien oikeuksiin liittyvää huomioimista. Toinen oli vähän samalla linjalla toteamalla, että jos Suomessa halutaan vakavasti ottaa tulevien sukupolvien perusoikeudet huomioon, niin silloin pitäisi pohtia myös perustuslain muuttamista tähän suuntaan.

valtiosääntöoikeudellinen merkitys tällaiselle yhtymäkohdalle on kulloinkin annettava.

Valtiosääntöoikeudellisesti ei ole sinänsä lähtökohtaisesti nähtävissä esteitä tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottamiseen jossakin lainvalmisteluhankkeessa. Tähän voi olla myös perustuslain 22 §:ään sekä ihmisoikeuksiin ja EU-oikeuteen liittyvä velvollisuuskin, sillä tulevien sukupolvien oikeudet kuuluvat osaksi ihmisoikeusajattelua ja EU:n perusoikeusjärjestelmää.

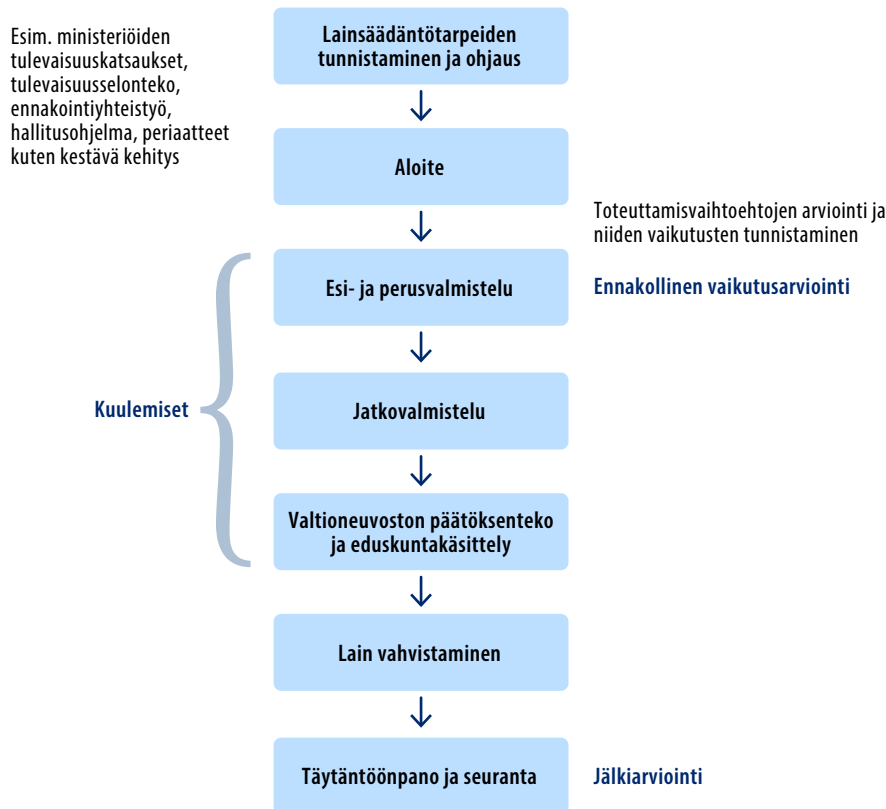
8 Tulevaisuussuuntautuneen lainvalmistelun nykytila Suomessa

8.1 Lainvalmistelun eri vaiheet

8.1.1 Lainvalmistelun prosessi

Tässä luvussa käymme läpi, miten ennakointia ja kestävän kehityksen periaatetta sovelletaan suomalaisessa lainsäädäntöprosessissa. Näille keskeisiä lainsäädäntöprosessin vaiheita ovat etenkin lainsäädäntötarpeiden tunnistaminen, esivalmistelu- ja perusvalmistelu ja niiden osana vaikutusarviointi ja kuulemiset. Luvun tavoitteena on tarkastella näitä lainsäädäntöprosessin vaiheita sen suhteen, miten niissä huomioidaan tulevaisuutta ja lainsäädännön vaikutuksia tulevaisuudessa. Luvussa tarkastellaan myös kuulemisia, joiden avulla voidaan kartoittaa päätösten vaikutuksia eri väestöryhmille ja samalla mahdollisesti pitkän aikavälin vaikutuksia. Luvun lopussa tarkastellaan vielä ennakoinnin ja kestävän kehityksen toimijoita ja käytäntöjä ja näiden roolia lainsäädäntöprosessissa.

Nykytilan kartoitus on toteutettu kirjallisuuden, erilaisten selvitysten, valtioneuvoston eri kanavissa julkaistujen dokumenttien, verkkosivujen sekä oppaiden, aikaisemman aiheesta tehdyn tutkimuksen sekä FORGE-hankkeessa tehdyn sisällönanalyysin ja asiantuntija-haastatteluiden pohjalta. Luvussa käsitellään tutkimuskysymyksiä 1.5. "Millä tavoilla voidaan tunnistaa ja ennakoida lainsäädännön vaikutuksia tuleviin sukupolviin?"; 1.6. "Miten tällä hetkellä lainvalmistelun vaikutusarvioinnissa tunnistetaan ja ennakoidaan tuleviin sukupolviin kohdistuvia vaikutuksia?" sekä 1.7. "Millaisilla aikajänteillä lainsäädännön vaikutuksia tuleviin sukupolviin olisi realistista ja hyödyllistä arvioida?" Luvussa ei kerrota, millaista Suomen tulevaisuussuuntautuneen lainvalmistelun tulisi olla, vaan millaista se nykyisellään on. Kehittämisehdotuksia käydään läpi luvuissa 9 ja 10.

Kuvio 8. Lainvalmistelun prosessi.

Suurin osa suomalaisesta lainsäädännöstä perustuu hallituksen esityksiin, ja niitä koskeva lainvalmistelun prosessi on kuvattu kuviossa 8. Kuvioon on merkitty FORGE-hankkeen kannalta keskeisimmät lainvalmistelun vaiheet.

Lainvalmistelun taustalla ovat lainsäädännön poliittinen ohjaus ja lainsäädäntötarpeiden tunnistaminen. Lainsäädäntötarpeen tunnistamisen ja vireille panon jälkeen lainvalmisteluprosessissa käynnistyy esi- ja perusvalmistelu. Esivalmistelussa koetaan tietoa ja näkemyksiä aloitteesta, arvioidaan tarvetta lainvalmisteluhankkeen käynnistämiseen ja suunnitellaan hankkeen tavoitteet, toimeksianto ja toteuttaminen. Esivalmistelu päättyy lainvalmisteluhankkeen käynnistämiseen tai päätökseen, että lainvalmistelua ei aloiteta. Valmistelu tehdään joko virkatyönä tai valmisteluelimessä. Perusvalmistelussa laajennetaan ja tarkennetaan esivalmistelussa koottua tietoa valmisteltavasta asiasta ja selvitetään muut oikeudelliset kysymykset. Sekä esi- että perusvalmistelussa voidaan tarvittaessa tilata tutkimuksia tai selvityksiä. Esi- ja perusvalmistelun aikana tehdään toteuttamisvaihtoehtojen kartoittamista, vaikutusarviointia ja kuulemisia. (Ks. Finlexin prosessiopas.)

Kuulemisia voidaan jatkaa valtioneuvostovalmistelussa aina eduskuntakäsittelyyn asti. Ennen eduskuntakäsittelyä tehdään jatkovalmistelua eli päätetään saadun palautteen perusteella hallituksen esityksen luonnoksen sisällöstä, minkä jälkeen valtioneuvosto päättää valtioneuvoston yleisistunnossa hallituksen esityksen antamisesta eduskunnalle. Lainvalmisteluprosessin loppuvaiheessa tasavallan presidentti päättää eduskunnan hyväksymän lain vahvistamisesta, josta saadaan säädöskokoelmassa julkaistava laki. Täytäntöönpanossa ja seurannassa tehdään muun muassa jälkiarviointia. (Ks. Finlexin prosessiopas.)

8.1.2 Lainsäädäntötarpeiden tunnistaminen ja ohjaus

Lainsäädännölle syötteitä tulee useita eri reittejä pitkin. Eduskunnan käsittelemät lakialoitteet perustuvat yleensä hallitusten esityksiin. Hallitusten esitysten taustalla ovat hallitusohjelman kirjaukset, valtion talousarvioehdotukset, kansallista täytäntöönpanoa edellyttävät EU-säädökset, EU-tuomioistuimen ratkaisut tai komission tulkinnat, sidosryhmän tai täytäntöönpanosta vastaavan viranomaisen aloitteet tai ministeriön tai ministerin omat aloitteet. (Ks. Finlexin prosessiopas.) Myös kansalaisaloitteet voivat johtaa lainvalmistelun käynnistämiseen.

Tyypillisin syöte on hallitusohjelman kirjaus. Hallitusohjelmien kirjaukset muodostetaan puolueiden välisissä hallitusneuvotteluissa, joissa ratkaisevassa asemassa ovat puolueiden ohjelmalliset tavoitteet ja niiden yhteensovittaminen. Hallitusohjelmien rooli on erityisen korostunut suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä, jossa laajat hallituskoalitiot perustuvat usein ideologisesti heterogeenisten puolueiden yhteistyöhön. Vertailevasta näkökulmasta katsoen suomalaiset hallitusohjelmat ovat erittäin yksityiskohtaisia (esim. Arter 2015). Ideologisesti heterogeenisten monipuoluehallituksen etuna voidaan pitää niiden kyky huomioida monipuolisesti eri väestöryhmien intressejä ja näin lisätä moniäänisyyttä lainsäädäntötarpeiden tunnistamisessa. Toisaalta hallitusneuvottelujen luonne ja niissä nostetut kysymykset voivat olla liiankin ohjaavia ja rajoittaa liikaa hallitusten toimintamahdollisuuksia.

Hallitusneuvottelut ovat siis poliittisen päätöksenteon agendan muodostuksen kannalta kaikkein keskeisin politiikan teon paikka, sillä niissä määritellään hallituskauden keskeisimmät lainsäädäntöhankkeet. Ennakointitiedon tuominen osaksi hallitusneuvotteluja ja muita lainsäädäntöön vaikuttavia syötteitä vaikuttaisi olevan vaikuttava tapa edesauttaa ennakkoinnin roolia lainsäädäntötarpeiden tunnistamisessa. Ennakointitietoa voidaan tuoda osaksi hallitusneuvotteluja tilannekuvilla sekä käsityksillä keskeisistä tulevaisuuden kehityskuluista ja megatrendeistä.

Ennakointitiedon käytössä keskeisessä roolissa ovat ministeriöiden tuottamat tulevaisuuskatsaukset. Jokainen ministeriö tuottaa yhden tulevaisuuskatsauksen hallituskauden

aikana tyypillisesti ennen vaaleja. (Koskimaa 2023.) Valtioneuvoston kanslia määrittelee tulevaisuuskatsauksien tehtäväksi ”tuottaa yhteiskunnalliseen keskusteluun ja hallituseuvottelujen pohjaksi tilanne- ja kehitysarviota yhteiskunnan tilasta ja poliittista päätöksentekoa edellyttävistä kysymyksistä.” Katsauksia on valmistettu vuodesta 2003 lähtien, ja viimeisimmät katsaukset ovat vuodelta 2022. (Valtioneuvoston kanslia n.d., a.)

Tulevaisuuskatsausten avulla on mahdollista havainnollistaa ministeriöiden asiantuntijoiden jakamia tulevaisuuskäsityksiä eli keskeisiä tulevaisuuteen vaikuttavia trendejä, ajureita ja muutoselementtejä. Näin ministeriöiden virkamiehet ja poliitikot pystyvät muodostamaan ikään kuin jaetun tilannekuvan sen hetken tulevaisuusnäkömään suhteen. Lisäksi tulevaisuuskatsaukset tarjoavat yhtymäkohdan kestäväälle kehitykselle ja ennakkointityölle (Berg ym. 2019, 39).

Ennen vuoden 2019 vaaleja julkaistu, ministeriöiden tulevaisuuskatsauksiin perustuva, *Mahdollisuuksia Suomelle* -julkilausuma edusti uudenlaista tapaa pyrkiä vaikuttamaan hallitusohjelman keskeisiin teemoihin. Raportissa identifioitiin tulevan hallituksen keskeisiä haasteita ja tarjottiin myös mahdollisia ratkaisumalleja niihin. Julkilausumaa voidaan pitää uutena tapana lisätä tulevaisuuskatsausten painoarvoa vaalikampanjan ja hallituseuvottelujen aikana.

Rinteen/Marinin hallitusohjelman tulevaisuussuuntautuneisuus

Rinteen/Marinin hallituksen ohjelmassa tehdään tilannekuva-analyyseja ja kartoitetaan tulevaisuuden kehityskulkuja ja megatrendejä. Lisäksi koko ohjelmassa korostetaan pyrkimystä kestävään kehitykseen (valtioneuvo-
ston kanslia 2020b). Hallitusohjelmassa korostetaan *Mahdollisuuksia Suo-
melle* -katsauksen mainitsemia ongelmia, kuten ilmastonmuutosta sekä väes-
tön ikääntymistä ja huoltosuhteen heikkenemistä. Marinin hallituksen ohjel-
man tavoitteissa korostetaan myös sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta
(s.12): ”Nuoret ovat huolissaan elämän edellytyksistä maapallolla ilmaston-
muutoksen keskellä, mutta myös omista koulutus- ja työmahdollisuuksis-
taan yhä epävarmempien työmarkkinoiden maailmassa.” Marinin hallituksen
ohjelmassa puhutaan myös ennakkoinnin merkityksestä sotilaallisiin uhkiin
varautumisessa, kyberturvallisuudessa ja huoltovarmuudessa.

Kuitenkaan esimerkiksi pandemian tai sodan mahdollisuutta hallitusohjel-
massa ei mainittu, mikä korostaa näiden ilmiöiden luonnetta ”villeinä kort-
teina”. Silti etenkin koronapandemia vaikutti siihen, minkälaista lainsäädän-
töä Marinin hallituksessa tehtiin. Kansanterveyden asiantuntijat ovat varoitel-
leet pandemioiden mahdollisuuksista jo vuosikymmenten ajan. Myös erilai-
sissa yhteiskunnallista päätöksentekoa luodanneissa ennakkointiharjoitteissa
pandemiat ovat jo vähintään parin vuosikymmenen ajan olleet tulevaisuu-
silmiöiden perusmateriaalia, mutta harjoitteisiin osallistuneet yhteiskunnalli-
sen päätöksenteon asiantuntijat eivät ole usein nähneet ilmiötä kovin toden-
näköisenä. Kyseessä on ”villille kortille” tyypillinen seuraamus: ilmiöt, joiden
uskottava toteutumistodennäköisyys arvioidaan alhaiseksi, jäävät päätöksen-
teko-tilanteessa usein perifeerisiksi.

Toisin sanoen hallitusohjelman tilannekuva-analyysi tunnisti monia relevant-
teja kehityskulkuja ja uhkia, mutta käytännön hallituksen toimintaan vahvasti
vaikuttaneita ilmiöitä jäi myös tunnistamatta.

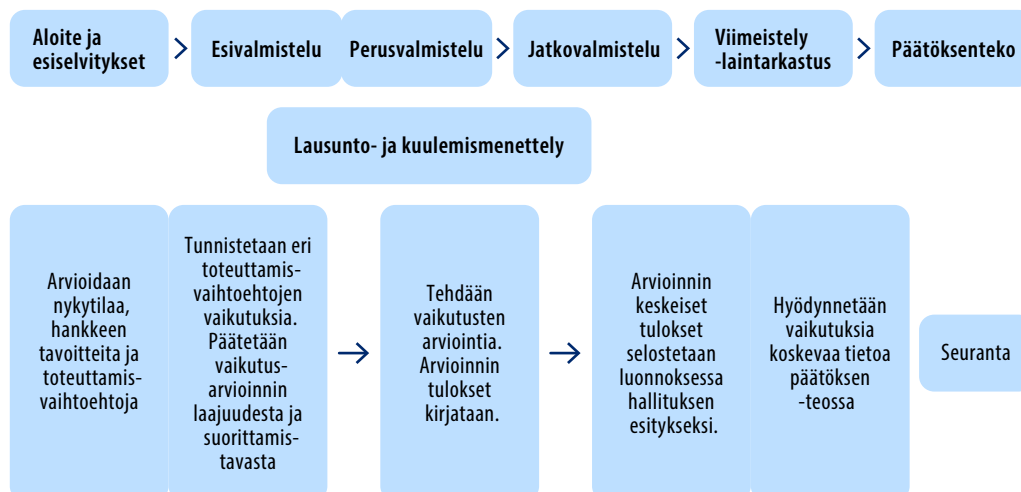
8.1.3 Säädösvaihtoehtojen kartoittaminen ja vaikutusarviointi

Toteuttamisvaihtoehtojen kartoittaminen

Lainvalmisteluprosessin käynnistyttyä esi- ja perusvalmistelussa tehdään vaikutusarviointia, jonka tavoitteena on tuottaa tietoa lainsäädännön vaikutuksista. Arviointi laajentaa harkinnassa olevia vaihtoehtoja ja valmistelun tukena käytettävää tietoa. (Lausuntopalvelu.fi 2022.) Tietoa tuotetaan valmistelijoille, päättäjille ja sidosryhmille. Vaikutusarvioinnissa kartoitetaan eri vaihtoehtoja säädösvalmistelulle ja tarkastellaan valitun säädösratkaisun vaikutuksia (oikeusministeriö 2007). Lainsäädännön toteuttamisvaihtoehtojen kartoittaminen säädösvalmistelussa on keskeistä tuleville sukupolville, sillä parhaimmillaan lainvalmistelussa voidaan valita sellainen säädösratkaisu, joka huomioi mahdollisimman pitkälle tulevaisuuteen ulottuvat vaikutukset ja siten tulevien sukupolvien intressit ja oikeudet.

Toteuttamisvaihtoehtojen kartoittamisessa keskeistä on kartoittaa sekä erilaisia vaihtoehtoja että eri vaihtoehtojen mahdollisia vaikutuksia. Kartoitus tapahtuu säädösvalmistelun alussa ja esi- ja perusvalmistelun aikana (kuvio 9). Säädösvalmistelun alussa arvioidaan toteuttamisvaihtoehtoja, ja perusvalmistelussa täsmennetään näitä. (Lausuntopalvelu.fi 2022, 7, 14.) Mallitapauksessa eri toteuttamisvaihtoehtojen välillä punnitaan vaihtoehtojen myönteisiä ja kielteisiä vaikutuksia eri kohderyhmiin (Lausuntopalvelu.fi 2022, 29).

Kuvio 9. Vaikutusarviointi säädösvalmistelun eri vaiheissa. Kuvion lähteenä käytetty lähde on oikeusministeriön (2007, 10) säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta.



Sopivan toteuttamisvaihtoehdon valittua on säädösvalmistelussa keskeistä perustella valintaa parhaalla mahdollisella tietopohjalla, jotta säädösvalmistelusta seuranneeseen päätöksentekoon kohdistuu luottamusta ja se on hyväksyttävissä (Lausuntopalvelu.fi 2022, 7). Lisäksi säädösehdotuksen käsittely eduskunnassa ja julkisessa keskustelussa on monipuolisempaa, jos eri vaihtoehtoja ja ratkaisumalleja on avattu riittävästi hallituksen esityksessä (Riihinen 2019, 21).

Hallituksen esityksessä toteuttamisvaihtoehtojen kuvailuun löytyy ohjeet hallituksen esitysten laatimisohteista (HELO). HELO ohjeistaa, että hallituksen esityksessä ”kuvataan ne tavoitteiden pääasialliset vaihtoehdot, jotka ovat olleet harkittavina asian valmisteluun ryhdyttäessä tai asian valmistelun aikana, ja vertaillaan niiden arvioituja vaikutuksia.” Myös HELO:ssa huomautetaan tärkeys perustella vaihtoehdon valintaa ja sitä, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin valitulla vaihtoehdolla. Toteuttamisvaihtoehdoissa tulisi myös kartoittaa vaihtoehto, jossa mitään ei tehtäisi ja mitä muissa maissa, kuten Pohjoismaissa ja EU:n jäsenmaissa, on mahdollisesti tehty samankaltaisten tavoitteiden saavuttamiseksi. (Ks. Hallituksen esityksen laatimisohteet.)

Myös Euroopan komission paremman sääntelyn toimet ovat ottaneet kantaa toteuttamisvaihtoehtojen huomioimiseen ja kirjaamiseen. Komissio ohjeistaa vaikutusarvioinnissa vastaamaan, miten vaihtoehtoiset toteuttamistavat vertautuvat toisiinsa; millainen vaikutavuus, kustannustehokkuus ja politiikkajohdonmukaisuus vaihtoehtojen välillä on. (Lausuntopalvelu.fi 2022, 19.)

Lainsäädännön arviointineuvoston mukaan toteuttamisvaihtoehtojen kuvaamisessa on vielä kehittämisen varaa (Lausuntopalvelu.fi 2022, 15). Arviointineuvoston mukaan toteuttamisvaihtoehtojen kuvauksessa keskeisintä olisi kirjata oleellisemmat ratkaisuvaihtoehdot sekä esittää selkeämmin eri vaiheiden keskeiset vaihtoehdot suhteessa valittuun ratkaisuun. (Lainsäädännön arviointineuvosto 2019, 18; Riihinen 2019, 22.) Myös esimerkiksi valtiovarainministeriö on todennut, että toteuttamisvaihtoehtojen kuvaus jää usein heikoksi hallituksen esityksissä (Riihinen 2019, 10). Lisäksi Nieminen ym. (2019, 28) on huomauttanut, että hallituksen esityksissä pitäisi tuoda selkeämmin esiin tehtyjen ratkaisujen perusteet sekä tietoaineisto, jota on käytetty tekemään päätös. Nykyisellään toteuttamisvaihtoehtojen taustoja ei tuoda välttämättä riittävästi esiin, eikä vaihtoehtoja vertailla keskenään suhteessa esityksen tavoitteisiin (Nieminen ym. 2019, 78).

Perusvalmistelussa tehtävä vaikutusarviointi

Sopivan toteuttamisvaihtoehdon valinnan jälkeen tehdään vaikutusarviointia ennakkolisesti perusvalmistelussa ja jälkikäteisesti seurannassa (kuvio 9). Perusvalmistelussa vaikutusarvioinnin tavoitteena on tuottaa ja koota tietoa valmistelussa olevan

lainsäädännön vaikutuksista, sen merkittävydestä sekä tavoista lieventää siitä seuraavia mahdollisia haitallisia vaikutuksia. Vaikutusarvioinnissa pyritään huomioimaan erityyppiset vaikutukset kuten välilliset, välittömät ja dynaamiset vaikutukset. Lisäksi kiinnitetään huomiota vaikutusten maantieteelliseen kohdentumiseen sekä niiden kertaluonteisuuteen, toistuvuuteen ja pysyvyyteen. Vaikutusarvioinnissa arvioidaan sekä myönteisiä että kielteisiä vaikutuksia. (Lausuntopalvelu.fi 2022.) Perusvalmistelussa tehtävä vaikutusarviointi on keskeinen vaihe, koska sen avulla pyritään kartoittamaan lainsäädännön seurauksia, mukaan lukien ei-tarkoitettut seuraukset.

Vaikutusarvioinnin laajuus vaihtelee hankkeesta riippuen. Laajoissa vaikutusarvioinneissa myös tutkimustiedon käyttö on yleisempää (Nieminen ym. 2019, 38). Tällä hetkellä vaikutusarviointia koskevat ohjeet ovat vuodelta 2007, mutta uusi lainvalmistelun vaikutusarviointiohje on tämän raportin kirjoitushetkellä valmistelussa (syyskuu 2022) (Lausuntopalvelu.fi, 2022, 26; oikeusministeriö n.d.). Vuoden 2007 ohjeessa tärkeässä roolissa on vaikutusten tunnistamisen tarkistuslista, jonka tavoitteena on tarjota tukea vaikutusten tunnistamiseen ja arviointiin. Tarkistuslista koostuu kysymyksistä, joiden tehtävänä on auttaa valmistelijaa huomaamaan ja arvioimaan hankkeen olennaisia vaikutuksia. (Oikeusministeriö 2007, 43.) Keinänen & Pajuojan (2020, 106) selvityksen mukaan tarkistuslista on lainvalmistelijoiden mielestä hyödyllisin ohje vaikutusarviointiin.

Nykyisellään vaikutusarviointi jaetaan neljään vaikutuslajiin: taloudellisiin vaikutuksiin, viranomaisvaikutuksiin, ympäristövaikutuksiin sekä muihin yhteiskunnallisiin vaikutuksiin (oikeusministeriö n.d.). Vaikutuslajeissa on siis kyse vaikutusten ennakkollisesta arvioinnista (Keinänen & Pajuoja 2020, 25). Tulevien sukupolvien kannalta etenkin ympäristövaikutusten arviointia voidaan pitää merkittävänä, koska tulevien sukupolvien oikeudet kytkeytyvät voimakkaasti ekologiseen ulottuvuuteen.

Ympäristövaikutuksista on huomattava, että niiden tunnistamista vaikeuttaa, että vaikutukset ovat useimmiten välillisiä ja tapahtuvat pitkällä aikavälillä. Lisäksi ohjeet ympäristövaikutusten arviointiin ovat varsin yleisellä tasolla. Ympäristövaikutuksen arviointiohjeita täydentää joissain määrin ympäristöministeriön julkaisema *Menetelmiä ja tietolähteitä politiikkatoimien vaikutusten arviointiin* -erityisopas (2013), joka esittelee politiikkatoimien vaikutusten arviointiin soveltuvia vuorovaikutuksellisia menetelmiä (Jääskeläinen ym. 2013). Ympäristövaikutusten arviointi on joissain määrin lisääntynyt, mutta arviointi tapahtuu pääasiassa kolmen ministeriön toimesta: ympäristö-, maa- ja metsätalous- sekä liikenne- ja viestintäministeriö. (Keinänen & Pajuoja 2020, 39–49.)

Myös yhteiskunnallisten vaikutusten arviointi ja tunnistaminen voi olla vaikeaa, sillä vaikutukset laajoja, moniulotteisia ja ainoastaan laadullisesti arvioitavissa. Ympäristövaikutusten tavoin yhteiskunnallisia vaikutuksia arvioidaan harvakseltaan hallituksen esityksissä. Ylipäätään vaikutusarvioinnissa kiinnitetään usein huomiota "varmoihin" ja konkreettisesti

mitattaviin vaikutuksiin, kuten rahallisesti mitattaviin vaikutuksiin (Keinänen & Pajuoja 2020). Pyrkimykset konkreettisuuteen ja varmuuteen voi osaltaan selittää kauemmas tulevaisuuteen ulottuvien vaikutusten arvioinnin vähäisyyttä.

Jälkiarviointi ja vaikutusarvioinnin kehittämistarve

Ennakollisen vaikutusarvioinnin lisäksi hankkeissa tehdään vaikutusten jälkikäteistä seuranta, jonka tarkoituksena on identifioida lainsäädännön ongelmakohtia ja siten oppia tehdyistä ratkaisuista (Keinänen & Pajuoja 2020). Jälkiseuranta on tärkeää etenkin silloin, jos hankkeen vaikutusten arvioidaan olevan merkittäviä tai jos ennakollista vaikutusarviointia ei voida tehdä (Nieminen ym. 2019, 85). Onnistuneen jälkiarvioinnin tuottamaa tietoa voidaan tarkoituksenmukaisesti hyödyntää lakien toimeenpanossa ja jatkokehittämisessä, uusien lakien valmistelussa sekä julkisessa keskustelussa (Rantala ym. 2021).

Lakien jälkiarvioinnin vaatimus on esitetty hallituksen esityksen laatimisohejeessa. Ohjeet ovat valtioneuvoston tasolla ainoat, jotka opastavat lainvalmistelijoita jälkiarvioinnista (Rantala ym. 2021). Suomessa jälkiarvioinnin ohjeiden ja toteuttamisen johdonmukaisuus ja suunnitelmallisuus on heikkoa eikä systemaattista jälkiseurantaa ole. Jälkiarviointeja tehdään määrällisesti liian vähän, arviointien tuloksia ei hyödynnetä tarpeeksi, eikä jälkiarviointien laatua kontrolloida systemaattisesti. (Keinänen & Pajuoja 2020, 79–81; Rantala ym. 2021.)

Vaikutusarviointia arvioi Suomessa 2016 aloittanut lainsäädännön arviointineuvosto, jonka tehtävänä on tehdä riippumatonta ja itsenäistä vaikutusarvioinnin arviointia (valtioneuvoston asetus lainsäädännön arviointineuvostosta, 1735/2015). Arviointineuvoston mukaan hallituksen esitysten vaikutusarvioinnin puutteet liittyvät etenkin esitysten ymmärrettävyyteen ja selkeyteen, määrällisen arvioinnin, kustannusten ja hyötyjen kuvaamisen riittävyyteen sekä lain muutostarpeen ja nykytilan kuvaamiseen. Kehittämistä vaatisi myös vaihtoehtoisten toteutustapojen kuvaaminen, tavoitteiden asettelu sekä riskien ja epävarmuuksien arviointi (lainsäädännön arviointineuvosto 2020). Lainsäädännön arviointineuvosto on viime vuosina painottanut, että säädösehdotusten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksiin tulisi kiinnittää enemmän huomiota lainvalmistelussa (valtioneuvoston kanslia 2020a).

Lisäksi useissa selvityksissä on arvioitu vaikutusarvioinnin nykytilaa, jonka seurauksena sekä ennakollisesta että jälkikäteisestä vaikutusarvioinnista on identifioitu useita ongelmia. Keskeiset ongelmakohdat ja niihin liittyvät kehittämissuosituksen ovat: 1) tarve päivittää vaikutusarviointiohjeet 2) tarve vahvistaa tiedonhallintaa vaikutusarvioinnissa 3) tarve kehittää lainsäädännön arviointineuvoston toimintaa 4) tarve vahvistaa säädösjohtamista ministeriöissä 5) tarve panostaa erityisesti suurten hankkeiden valmistelun 6) tarve kehittää valtioneuvoston tasoista jälkiarvioinnin kehittämistä, koordinoitua ja

ohjeistusta ja kasvattaa jälkiarvioinnin resursseja sekä hyödyntää tehokkaammin jälkiarvioinnin tuloksia 7) tarve kasvattaa ihmisvaikutusarvioinnin määrää vahvistamalla säädösvalmistelussa yhteiskuntatieteellistä osaamista 8) tarve tunnistaa enemmän kielteisiä yhteiskunnallisia vaikutuksia ja käyttää vaikutusarviointia todella valitsemaan sopiva säädösratkaisu sen sijaan, että vaikutusarviointi kirjoitettaisiin tukemaan ennalta valittua säädösratkaisua sekä 9) tarve dokumentoida vaikutusarvioinnissa käytetty tutkimustieto selvemmin. (Keinänen & Pajuoja 2020; Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti 2019; Nieminen ym. 2019, 28; Rantala ym. 2021.)

Ensimmäiseen ongelmakohtaan (tarve päivittää vaikutusarviointiohjeet) on tulossa muutos uuden vaikutusarviointiohjeen myötä. Ohjeluonnoksen mukaan uuteen ohjeeseen olisi tulossa aiempaa kattavimmat ohjeet muun muassa arviointiprosessista ja -menetelmistä sekä uusia vaikutuslajeja, kuten perus- ja ihmisoikeusvaikutukset, turvallisuus- sekä maaseutuvaikutukset (Lausuntopalvelu.fi n.d.).

Vaikutusarvioinnin tekemistä ja tehokkuutta voi heikentää oikeanlaisen tutkimustiedon puuttuminen. Tutkimustiedon puutteelliseen käyttöön lainvalmistelussa vaikuttaa vuorostaan monet tekijät, joita on kartoitettu muun muassa Niemisen ym. (2019) selvityksessä. Lainvalmistelijoiden osaamisessa tulkita tutkimustietoa voi olla puutteita, samoin kuin vaikutusarviointiin käytettävissä olevissa resursseissa (aika, raha). Tutkimustiedon käyttö jää usein lainvalmistelijan oman aktiivisuuden, osaamisen ja verkostojen varaan. Tutkimustietoa ei aina hyödynnetä lainvalmisteluprosessin alkuvaiheessa, jolloin sillä olisi enemmän vaikutusta. Toisinaan hallitusohjelma saattaa rajoittaa lainvalmistelua niin paljon, ettei tutkimustietoa voida hyödyntää kokonaisvaltaisesti. Lisäksi haastavia tilanteita saattaa syntyä, jos hankkeeseen kytkeytyvät intressiristiriidat ja poliittiset tahtotilat estävät tutkimustiedon käytön lainvalmistelussa. (Nieminen ym. 2019, 12–24.) Toisaalta on huomattava, että vaikutusarviointi ei voi aina perustua, eikä se voi pelkästään perustua tutkittuun tietoon. Tutkimustiedon, erilaisten mallinnusten ja asiantuntija-arvioiden käyttö on kuitenkin usein merkittävä tekijä laadukkaiden arvioiden laatimisessa. (Nieminen ym. 2019, 80–81.)

Vaikutukset tuleviin sukupolviin

FORGE-hankkeessa tehdyistä asiantuntijahaastatteluista käy ilmi, että lainvalmistelun vaikutusarvioinnissa tunnistetaan ja ennakoidaan melko vähän pitkän aikavälin vaikutuksia³⁵. Haastateltavat täsmensivät, että pitkän aikavälin vaikutusten arviointi on riippuvaista siitä, mitä lainsäädäntöä valmistellaan. Syyksi pitkän aikavälin vaikutusten arvioinnin

35 Haastatteluissa kysyttiin: ”Miten tällä hetkellä lainvalmistelun vaikutusarvioinnissa mielestänne tunnistetaan ja ennakoidaan pitkän aikavälin vaikutuksia?”

puutteelle haastateltavat esittivät esimerkiksi tietopohjan puutteellisen luotettavuuden sekä epävarmuuden etenkin kaukaisemmassa tulevaisuudessa toteutuvista vaikutuksista.

Joidenkin haastateltavien mielestä vaikutusarvioinnista ylipäätään puuttuu mekanismi, jonka avulla voitaisiin selvittää, millä aikavälillä vaikutuksia tulisi arvioida. Mekanismin puute johtaa siihen, että vaikutuksia arvioidaan epätasaisesti ja lyhyellä aikavälillä. Haastateltavista suurin osa piti ylipäänsä vaikutusarviointia heikkona esimerkiksi ajan tai resursien puutteen takia. Vain muutama haastateltava oli sitä mieltä, että vaikutusarviointi on jo nyt kattavaa. Tyypillistä pohdintaa haastatteluissa kuvastaa alla oleva lainaus.

Sekin prosessi on enemmän siellä alkukilometreillä kuin että oltaisi edes jossain puolimatassa. Sinällään minun mielestäni siellä hallituksen esitysten vaikutusarviointijaksoissa esimerkiksi tän tyypisiä asioita voitaisi jo nyt huomioida. Ehkä kohdittain joissain hallituksen esityksissä on pikkuhiljaa alkanut hiipiä selaista tarkastelua sinne, mutta se on edelleen vähän sellaista sattumanvarasta ja sporadista.

Tällä hetkellä hallituksen esityksissä ei tyypillisesti arvioida vaikutuksia tuleviin sukupolviin, eikä tulevien sukupolvien käsitettä esiinny kuin harvakseltaan lainvalmistelun asiakirjoissa³⁶. Niissä harvoissa esityksissä³⁷, joissa tulevat sukupolvet mainitaan pääasialliset vaikutukset -osiossa, ei vaikutuksia arvioida laajasti eikä arviointiin ole käytetty ennakoivien menetelmiä ainakaan siten, että se kävisi esityksestä ilmi. Vaikutusarvioinnissa viittaukset tuleviin sukupolviin ja heidän oikeuksiinsa koskevat perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisesta sekä oikeuksia kestävyuden eri ulottuvuuksissa, kuten oikeutta kulttuuriin ja kulttuuriperintöön, ympäristön ja luonnonvarojen kestävään käyttöön, biologiseen monimuotoisuuteen sekä terveeseen ympäristöön.

Eriyksen kiinnostavaa on, että luonnoksessa uudeksi lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeeksi todetaan perus- ja ihmisoikeusvaikutusten suhteen, että ”Esityksellä voi jossakin tapauksessa olla merkitystä myös tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumiselle.” Lisäksi luonnoksessa todetaan, että joissakin hankkeissa vaikutusten aikajänne voi olla todella pitkä ja ulottua jopa tuleviin sukupolviin asti. (Lausuntopalvelu.fi 2022.) Maininta ei kuitenkaan velvoita lainvalmistelijoita ottamaan tulevia sukupolvia ja pitkää aikajännettä huomioon vaikutusarvioinnissa eikä tarkenna, miten tämä voisi tapahtua.

³⁶ Teimme FORGE-hankkeessa sisällönanalyysin tulevat sukupolvet mainitsevista hallituksen esityksistä. 90 tulevat sukupolvet huomioivasta hallituksen esityksestä vain seitsemän mainitsi tulevat sukupolvet pääasialliset vaikutukset -osiossa. Analyysissa on tarkasteltu vain rajatusti tulevien sukupolvien käsitettä, eikä sen mahdollisia kiertoilmauksia (esimerkiksi seuraavat sukupolvet, ylisukupolvisuus jne.) ole otettu analyysiin mukaan. Analyysi on tehty Turun yliopiston hallinnoiman Lakitutkaan (n.d.) koottujen asiakirjojen perusteella.

³⁷ HE 203/1993 vp; HE 79/1996 vp; HE 165/2003; HE 142/2010; HE 163/2013; HE 194/2018; HE 27/2022.

Pitkän aikajänteen huomioiminen ei myöskään sellaisenaan auta lainvalmistelijaa tunnistamaan vaikutuksia eri aikajänteillä – puhutaanko ohjeessa seuraavasta 10, 50 tai kenties 100 vuodesta? Pitkän aikavälin vaikutusten arviointi on myös kontekstisidonnaista. Tämä kävi ilmi FORGE-hankkeessa tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa kysyttäessä: ”Ajatellen lainsäädännön arviointia, millaisilla aikajänteillä lainsäädännön vaikutuksia tuleviin sukupolviin olisi realistista ja hyödyllistä arvioida?” Asiantuntijoiden oli vaikea antaa kysymyksen vastausta, mitä havainnollistaa alla oleva lainaus. Asiantuntijat olivat epävarmoja, millä välineillä ja mittareilla arviointia tulisi tehdä ja kokivat, että arviointi on riippuvaista päätöksenteon kontekstista. Haastateltavien mukaan on ylipäänsä vaikea määrittää eri asioille yhteisiä aikajänteitä, sillä esimerkiksi ympäristöön liittyvässä lainsäädännössä aikajänne on pitempi kuin esimerkiksi veropolitiikkaan liittyvässä lainsäädännössä.

Se riippuu nyt taas ihan lainsäädännöstä. Ei tähän varmaan voi sanoa yleispätevää vastausta, et ydinenergialain aikajänteet on toki ihan toisen näköiset kuin kuitintarjoamisvelvollisuudesta annetun lain aikajänteet ihan yleisestikin ja myös tämän näkökulmasta, et en minä oikein uskalla siihen mitään yleistä patenttivastausta vaan sanoa, et se on kontekstisidonnainen vastaus.

8.1.4 Kuulemiset

Kuulemisissa pyritään huomioimaan päätösten vaikutuspiirissä olevien näkökantoja lainvalmistelussa, tunnistamaan erilaisia intressejä, monipuolistamaan käsityksiä lakien mahdollisista vaikutuksista eri väestöryhmille sekä lisäämään päätösten hyväksyttävyyttä. Kuulemiset ovat mahdollinen keino huomioida tulevien sukupolvien oikeudet ja edesauttaa myös tuleville sukupolville koituvien vaikutusten tunnistamista lainvalmistelussa. Parhaimmillaan kuulemiset kasvattavat nykyhetken päätösten oikeutusta ja moninäkökulmaisutta, mikä on merkittävää tuleville sukupolville, koska kuten todettu, tulevat sukupolvet eivät ole yksi yhtenäinen ryhmä. Käsitlemme tässä aluvuossa kuulemisia keinona huomioida tulevat sukupolvet lainvalmistelussa lasten ja hiljaisten toimijoiden kuulemisten kautta.

Nykyisten kuulemiskäytäntöjen ongelmia on tunnistettu eri selvityksissä ja tutkimushankkeissa. Keskeisin ongelma lienee, että lainsäädäntöhankkeen eri sidosryhmät ovat epätasaisesti edustettuina lainvalmistelussa. Pienellä joukolla suuria järjestöjä on edelleen parhaat mahdollisuudet vaikuttaa poliittiseen päätöksentekoon, koska niillä on resursseja tehokkaaseen vaikuttamistyöhön (Vesa & Kantola 2016). Näin lainsäädännön vaikutukset marginaalisiin ryhmiin voivat jäädä katveeseen.

Kansalaisten mahdollisuudet vaikuttaa lainvalmisteluun ovat puutteelliset, eikä kaikkien kansalaisten mielipiteille aina anneta yhtä suurta painoarvoa (Oikeuspoliittinen

tutkimuslaitos 2011b; Vesa & Kantola 2016, 44). Kuulemisen ajankohta saattaa olla liian myöhään, minkä vuoksi kuultujen tahojen palaute ei aidosti vaikuta valmisteluprosessiin eivätkä kuultavat tahot ehdi hankkia tarvittavaa asiantuntemusta aiheesta (oikeusministeriö 2011, 15–16; Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2011a). Kuulemisissa on toisinaan puutteelliset resurssit, jolloin resurssien niukkuus voi ilmetä niin ajan kuin taitojen puutteena (Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2011a). Eräänä ongelmana voidaan pitää myös vähäistä tutkimustahojen kuulemisten vähäistä määrää (Nieminen ym. 2019, 49, 56).

Suomessa kuulemiskäytäntöjä on kuitenkin viime vuosina kehitetty avoimempaan suuntaan. Etenkin Lausuntopalvelu.fi-palvelu antaa kaikille kansalaisille, järjestöille ja asiantuntijoille mahdollisuuden osallistua kuulemisiin matalalla kynnyksellä. Toki kaikkia valmisteluhankkeita ei viedä lausuntopalveluun, ja lausuntopalvelua hyödyntää todennäköisesti vain rajattu joukko aktiivisia toimijoita ja kansalaisia.

Keskeisenä haasteena tulevien sukupolvien huomioimisessa on, että tuleviin sukupolviin kuuluu myös alaikäisiä ja vielä syntymättömiä ihmisiä, jotka eivät itse voi ilmaista omia näkökantojaan. Näin ollen tulevien sukupolvien intressit voivat jäädä vaille riittävää huomiota kuulemismenettelyissä. Tulevien sukupolvien huomioimisen suhteen on syytä tarkastella, voitaisiinko lasten kuulemisten kautta tuoda esille myös tulevien sukupolvien näkökulmia. Lapsilla viitataan kuulemisten yhteydessä kaikkiin alle 18-vuotiaisiin lapsiin ja nuoriin YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen (SopS 60/1991) mukaisesti. Lasten kuuleminen on merkittävää tulevien sukupolvien kannalta jo siitäkin syystä, että lapset voidaan käsittää kuuluvan tulevien sukupolvien määritelmään – ainakin he joutuvat elämään tällä hetkellä tehtävien päätösten seurausten kanssa tulevaisuudessa. Lisäksi lasten kuuleminen tarjoaa esimerkin siitä, miten haavoittuvassa asemassa ja useammin poliittisessa päätöksenteossa syrjään kuuluvaa ihmisryhmää voidaan huomioida lainvalmistelussa.

Lasten oikeus osallistua lainvalmisteluun perustuu ihmisoikeussopimukseen, kansainvälisiin poliittisiin asiakirjoihin, kansalliseen lainsäädäntöön sekä erilaisiin suosituksiin ja ohjelmiin. Lasten kuulemista voidaan perustella vedoten vaikutusperiaatteeseen: lasten kokemuksia ja näkemyksiä olisi kuultava hankkeissa, jotka koskevat heidän elämäänsä välittömästi tai sitten myöhemmin tulevaisuudessa. Lasten ja nuorten kuuleminen eritoten ilmastopolitiikassa on perusteltua, sillä päätökset vaikuttavat etenkin heidän tulevaisuutensa. Näin ollen he ovat keskeinen sidosryhmä ilmastopolitiikkaa koskevassa päätöksenteossa (Harris 2021).

Sen lisäksi, että lapset voivat itse haluta tulla kuulluksi ja saada mahdollisuuden tietää ympärillä tapahtuvista asioista, luomalla lapsille mahdollisuuden vaikuttaa heitä koskevaan lainsäädäntöön voidaan vähentää tarvetta tukeutua jälkikäteen oikeusturvakeinoihin (Stenvall ym. 2021). Suomessa lasten ja nuorten kuulemiseen on panostettu etenkin ilmastolain valmistelussa (ympäristöministeriö n.d., a).

Toki lasten ja nuorten kuulemiseen liittyy monia eettisiä kysymyksiä. Stenvall ym. (2021) korostavat, että kuulemisessa olisi otettava huomioon lasten valmiudet ja kunnioittava heidän omaa ääntään. Lasten ja nuorten kuulemisen mielekkyyden ja sen todellisen vaikuttavuuden saavuttamiseksi kuulemisten tulee olla osa ministeriöiden lainvalmisteluprosessia yksittäisen ja kertaluonteisen tapahtuman sijaan. Lisäksi lasten ja nuorten kuulemisissa on olennaista huomioida, etteivät lapset ja nuoret ole yhtenäinen ryhmä, joka jakaisi samat näkemykset, mielipiteet ja kokemukset.

Hyvin järjestettynä lasten kuuleminen voi antaa perspektiiviä tulevien sukupolvien näkökantoihin. Lapsia ja nuoria ei kuitenkaan voida automaattisesti pitää tulevien sukupolvien edustajina, sillä he voivat kokea tämänhetkiset tarpeensa tärkeämmiksi kuin tulevaisuuden tarpeensa. Lisäksi he edustavat vain lähitulevaisuuden ihmisiä eivätkä kauempana tulevaisuudessa eläviä tulevia sukupolvia.

Kaiken kaikkiaan tulevat sukupolvet rinnastuvat lähinnä muihin, niin sanottuihin hiljaisiin toimijoihin. Hiljaiset toimijat tarkoittavat sellaisia ryhmiä, jotka ovat syrjässä heihin vaikuttavista lakien valmistelusta. Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamassa SILE-hankkeessa mainitaan esimerkkeinä hiljaisista toimijoista ulkomaalaistaustaiset ei-kansalaiset, lastensuojelun piirissä olevat lapset ja nuoret, velka-, päihde- ja mielenterveysongelmien kanssa kamppailevat sekä vangit (SILE n.d.).

Hiljaisilla toimijoilla ja tulevilla sukupolvilla on monia yhteneväisyyksiä. Poliittisella päätöksenteolla voi olla merkittäviä vaikutuksia sekä hiljaisten toimijoiden että tulevien sukupolvien asemaan, ja näin ollen vaikutusperiaatteen perusteella heidän intressejään ja näkökantojaan tulisi huomioida päätöksenteossa. Kuitenkaan hiljaiset toimijat ja tulevat sukupolvet eivät voi tai heidän on vaikeata edustaa itseään muodollisten poliittisten instituutioiden puitteissa. Hiljaisten ryhmien ja tulevien sukupolvien puolestapuhujien oikeutus edustaa jonkin ryhmän intressejä on usein kiistanalainen ja voi tulla haastetuksi.

Tulevien sukupolvien ja hiljaisten ryhmien välillä on kuitenkin eroja. Etenkin vielä syntymättömien tulevien sukupolvien asema on poliittisessa päätöksenteossa, jos mahdollista, vielä heikompi kuin hiljaisten ryhmien, koska heillä ei ole edes teoriassa minkäänlaisia mahdollisuuksia ilmaista itseään. Monien hiljaisten ryhmien omaa ääntä on mahdollista tuoda esille tavoilla, jotka edustamisen vahvistamisen lisäksi myös lisäävät ryhmien valmiuksia osallistua politiikkaan. Syntymättömien tulevien sukupolvien tapauksessa oman äänen esiin tuominen ei ole mahdollista, mikä puolestaan lisää myös näiden intressien tulkintaan liittyviä tiedollisia ja eettisiä ongelmia.

8.2 Ennakoinnin ja kestävän kehityksen instituutiot ja käytännöt

8.2.1 Kansallinen ennakointijärjestelmä

Kansainvälisessä vertailussa Suomen kansallisen ennakointijärjestelmän erityispiirteenä on, että sillä on vankka parlamentaarinen perusta. Tulevaisuusvaliokunta on maailman ensimmäinen ja toistaiseksi ainoa pysyväisluonteinen parlamentaarinen tulevaisuusvaliokunta, joka on toiminut malliesimerkkinä muille (Koskimaa 2022). Tulevaisuusvaliokunta perustettiin vuonna 1993.

Kansallisen ennakointijärjestelmän keskeisin instrumentti on tulevaisuusselontekomenettely, jolla ennakointia kytketään poliittiseen päätöksentekoon ja tuleviin hallitusneuvotteluihin sekä ministeriöiden strategiseen suunnitteluun. Tulevaisuusselonteolla tunnistetaan päätöksenteon kannalta tärkeitä, tulevaisuudessa huomiota vaativia ilmiöitä. Selontekoja on tehty vuodesta 1993 lähtien. (Valtioneuvoston kanslia 2022)

Uudistetussa selontekomenettelyssä selonteko annetaan eduskunnalle kaksiosaisena ja siinä pyritään huomioimaan tulevaisuusvaliokunnan edellytykset ”luoda vaihtoehtoisia skenaarioita ja toimintamalleja myös sen varalle, että muutos globaalissa toimintajärjestelmässä on pysyvä tai hyvin pitkäaikainen” (TuVM 1/2018 vp). Tämän lisäksi tulevaisuusvaliokunta korostaa laaja-alaisten ja epätoivottujenkin skenaarioiden analyysia nykyisessä globaalien epävarmuuden tilanteessa.

Loppuvuodesta 2022 julkaistaan kaksiosainen tulevaisuusselonteko. Selonteon ensimmäinen osa toteutettiin ensimmäistä kertaa ministeriöiden poikkihallinnollisena yhteistyönä (valtioneuvosto 2022) ja käsillä oleva VN TEAS-selvitys toimii selonteon toisen osan taustaselvityksenä. Kaksiosaisen tulevaisuusselonteon myötä eduskunta voi ottaa kantaa ministeriöiden tulevaisuustyöhön ja valtioneuvoston valitsemaan kärkiteemaan.

Selonteon ensimmäisen osan vuonna 2020 alkanut valmistelu osui kriisiajankohtaan, jota ensin määritteli koronapandemia ja pandemian kanssa helmikuussa 2022 limittäin alkanut Venäjän hyökkäys Ukraina. Tästä syystä selonteon julkaisua viivytettiin ja mm. tehtyjä muutostekijäkuvauksia päivitettiin (valtioneuvosto 2022). Paitsi poikkihallinnolliselta otteeltaan ja toteutuksen ajankohdaltaan, vuoden 2022 tulevaisuusselonteko on poikkeuksellinen hallinnollinen harjoite metodologiselta painotukseltaan. Selonteko on toteutettu laaja-alaisella ja systemaattisella skenaariometodologialla, jossa Suomen tulevaisuutta kartoitettiin kaikkiaan viiden osaprosessin avulla: (1) Suomen tulevaisuuden muutostekijät, (2) tulevaisuuteen vaikuttavat epävarmuustekijät, (3) varsinaisten skenaarioiden rakentaminen (neljä skenaariota) sekä niiden vaikutukset ja niihin varautuminen, (4) tulevaisuusdialogit, joilla tulkitaan skenaarioiden merkkejä nykyhetkessä sekä (5) tulevaisuusvalmiuksien kehittäminen skenaarioista riippumattomilla toimilla (valtioneuvosto 2022).

Uudistetulla selontekomenettelyllä on rakennettu perustaa valtioneuvoston ennakoinnin toimintatavalle sekä ministeriöiden yhteiselle ja jatkuvalle ennakkoinnille. Selonteon ensimmäisessä osassa luodaan pohjaa toimintaympäristön jatkuvalle ja tulevaisuusorientoituneelle seurannalle. Osana tulevaisuusselontekotyötä suomalaista yhteiskuntaa on osallistettu tulevaisuuskeskusteluun myös laajemmin. Valtioneuvoston kanslia on järjestänyt tulevaisuusorientoituneita dialogeja, joiden tavoitteena on ollut lisätä ymmärrystä eri taustoista tulevien ihmisten kokemuksista ja ajatusmaailmasta.

Tulevaisuusselonteko, skenaariot ja muutostekijät

Vuoden 2022 tulevaisuusselonteon ensimmäisen osan ytimessä ovat skenaariot eli vaihtoehtoisten tulevaisuuksien kuvaukset, jotka muodostavat perustan suomalaisen hallinnon ennakointikyvykkyyden rakentamiselle. Kuten selonteossa (valtioneuvosto 2022) todetaan: ”Skenaariotyö mahdollistaa ajattelun- ja toimintatavan muutoksen, jossa tulevaisuustyö tuodaan osaksi päätöksenteon prosesseja ja jossa tulevaisuuden toimintaympäristön ennakointi, seuranta ja varautuminen suuntaavat toimintakyvykkyyttä aiempaa proaktiivisempaan suuntaan”. Skenaariotyö nähdään raportissa tapana rakentaa erityisiä kyvykkyyksiä ”lukea” toimintaympäristön jatkuvuuksia ja epäjatkuvuuksia. Tavoitteena on luoda edellytyksiä ”tulevaisuuden muutokseen varautuneelle ja valmistautuneelle hallinnolle”.

Kuvaamme tulevaisuusselonteossa muodostetut neljä skenaariota tässä tiiviisti.

- Ensimmäisen skenaarion nimi on ”yhteistyön maailma”. Tässä skenaariossa Pariisin ilmasopimus on saatettu käytäntöön ja kestävä kehityksen tavoitteet saavutettu vihreän siirtymän ja kiertotalouden avulla. Skenaariossa tehdään monenkeskistä globaalia yhteistyötä kehittyneen teknologian auttaessa ihmisiä ja tasatessa hyvinvointieroja. Selonteossa todetaan, että tämä skenaario voidaan nähdä niin sanottuna utopiana.
- Toinen skenaario on nimeltään ”kiihtyneen kilpailun maailma”. Tässä skenaariossa tapahtuu voimakasta kilpailua niin valtioiden, yritysten kuin yksilöiden välillä. Maailma on kahtiajakautunut Yhdysvaltojen johtamiin demokraattisten valtioiden ja Kiinan johtamaan autoritaaristen valtioiden ryhmiin. Myös yksilöt ovat eriarvoistuneet ja vallalla on voimakas jakotajiin ja häviäjiin. Selonteon mukaan tämä skenaario voidaan nähdä olevan kuin nykytilan ekstrapolointia kohti tulevaisuutta.

- Kolmas skenaario on nimeltään ”itäinen maailma”. Tässä skenaariossa Kiina on noussut kansainvälisen järjestelmän poliittiseksi ja taloudelliseksi johtovaltioksi, ja se on sitonut monia maita vaikutuspiiriinsä niin taloudellisessa tuotannossa, teknologian kehityksessä ja kansainvälisessä politiikassa. Tässä skenaariossa Yhdysvallat on ”kääntynyt sisäänpäin”, ja EU:lla on vahvasti integroituneet sisämarkkinat. Selontekoraportissa todetaan, että tämä skenaario on ”yllätyksellisin” muodostetuista skenaarioista.
- Neljännessä skenaariossa nimeltä ”murtuva maailma” globaali turvallisuus on heikentynyt dramaattisesti YK:n merkityksen romahdettua ja globaalin voimapolitiikan noustua valtaan. Eriarvoisuus valtioiden sisällä sekä niiden välillä on kasvanut ennennäkemättömän suureksi. Ilmastonmuutos on toteutunut lähes täysimittaisena eli maailmanlaajuinen lämpötila on nousemassa viidellä asteella. Kehitys on johtanut laaja-alaiseen ympäristösiirtolaisuuteen ja ekosysteemien romahdukseen. Kuten selonteossa todetaan, tässä skenaariossa on kyse dystopiasta.

Skenaariokuvausten ohella selonteon vahvaa metodologista otetta korostaa se, että näitä kuvauksia täydentävät systemaattisesti toteutetut pohdinnat Suomen valtion näkymistä näissä kussakin skenaariossa. Tämän lisäksi kunkin skenaarion kohdalla on analysoitu erilaisia skenaarioihin liittyviä mahdollisuuksia, riskejä ja vaikutuksia sekä puntaroitu varautumisvaihtoja edellisten suhteen.

Skenaarioiden lisäksi tulevaisuusselonteko sisältää runsaasti tietoa ja näkemyksiä mahdollisiin muutostekijöihin liittyen. Selontekoprosessissa muutostekijöitä on luokiteltu tulevaisuudentutkimuksessa yleisesti käytetyn PESTE-kehikon avulla, jolloin kartoitetaan poliittisia (*political*), taloudellisia (*economic*), sosiaalisia (*social*), teknologisia (*technological*) ja ympäristöön (*ecological*) liittyviä muutostekijöitä. Kaiken kaikkiaan raportissa on tiivistelmät selontekotyössä analysoiduista 35 muutostekijästä näillä viidellä akselilla.

PESTE-analyysin jälkeen raportissa siirrytään laaja-alaisen tulevaisuuden epävarmuustekijöiden tarkasteluun, joita tunnistetaan kaikkiaan 20 jaoteltuna seuraaviin kategorioihin: politiikka (6 epävarmuustekijää), ympäristö (4 epävarmuustekijää), talous (3 epävarmuustekijää), teknologia (3 epävarmuustekijää) ja yhteiskunta (4 epävarmuustekijää). Näitä epävarmuustekijöitä analysoidaan varsin monipuolisesti epävarmuus–vaikuttavuus–matriiseilla sekä ristivaikutusanalyyseillä, jotka kumpikin ovat laajasti sovellettuja

tulevaisuudentutkimuksen ja ennakkoinnin menetelmiä. Raportissa avataan epävarmuustekijöiden vaihtoehtoisia kehityskulkuja tulevaisuuteen.

Skenaariotyö pohjautuu morfologiseen analyysiin, joka on kehitetty moniulotteisten ja kompleksisten ongelmien ratkaisemiseen ja analysointiin. Epävarmuustekijöistä ja niiden vaihtoehtoisista kehityskuluista muodostuu morfologinen taulukko tai ns. tulevaisuustaulukko. Siinä on käsitelty epävarmuuksien ja vaihtoehtoisten kehityskulkujen välisiä yhteyksiä ja muodostettu vaihtoehtoisten kehityskulkujen projektioryppäitä, jotka muodostavat raakaskenaarioita. Lyhyet otteet rikastetuista skenaarioista on kuvattu yllä.

Tulevaisuuselonteko käsitellään tulevaisuusvaliokunnassa, jonka tehtävänä on edesauttaa ennakkointia ja tulevaisuusnäkökulmien huomioimista parlamentaarisessa työssä. Tulevaisuusvaliokunnan tehtävänä on käsitellä tulevaisuuden kehitykseen vaikuttavia tekijöitä, tulevaisuuden tutkimusta ja teknologiakehityksen vaikutuksia. Näihin liittyen valiokunta voi teettää myös omia selvityksiään. Valiokunnan vastuulla on myös Agenda2030:n kansallisen toimenpideohjelman seuranta, lausunnot pyynnöstä muille valiokunnille sekä valiokuntaan lähetettyjen muiden valtiopäiväasioiden valmistelu. Tulevaisuusvaliokunta ei yleensä käsittele lakiehdotuksia. (Eduskunta n.d.; Suomi 2019.)

Ennakkointityötä valtioneuvoston tasolla vahvistaa valtioneuvoston käymä jatkuva keskustelu erilaisten kansainvälisten ennakkointitoimijoiden kanssa ja ennakkointiin liittyvä yhteistyö. Valtioneuvoston kanslia tekee yhteistyötä useiden suomalaisten organisaatioiden kanssa, kuten Sitran ja Tulevaisuuden tutkimuskeskuksen kanssa. Lisäksi valtioneuvoston kanslian yhteydessä toimii ennakkoinnin asiantuntijaryhmä ennakkointiluotsi, jossa on jäseniä eri yliopistoista, tutkimuslaitoksista ja muista suomalaisista organisaatioista.

Lisäksi ministeriöiden oma ennakkointityöryhmä antaa syötteitä lainsäädännölle. Työryhmän tehtävänä on koordinoida valtioneuvoston yhteistä ennakkointityötä, toimia välittäjänä ennakkointitiedolle, ylläpitää yhteydenpitoa sekä toimia yhteistyöverkostona tulevaisuusselonteon valmistelulle. (Valtioneuvoston kanslia n.d., a.)

Pourun ym. (2020) raportissa kartoitetaan laajasti kansallisen ennakkointijärjestelmän toimijoita ja arvioidaan ennakkoinnin tilaa Suomessa. Raportissa ehdotetaan, että käsitteellisesti "kansallinen ennakkointi" viittaa "ennakkointityöhön, joka on relevanttia julkishallinnon päätöksenteon kannalta" (Pouuru ym. 2020, 18). Näin ollen kansallinen ennakkointi kattaa sekä valtakunnallisen että alueellisen eli maakunnallisen ennakkointitoiminnan. Raportissa

kansallista ennakointijärjestelmää tarkastellaan ”ekosysteeminä”, joka kytkee yhteen erilaisia toimijoita, prosesseja ja verkostoja (Pouru ym. 2020, 22). Raportissa kansallinen ennakointijärjestelmä jaetaan kolmentyyppisiin toimijoihin: valtakunnallisen tason toimijoihin, alue- ja paikallistason toimijoihin sekä muihin ennakointitoimijoihin. Näin ollen kansallinen ennakointijärjestelmä on varsin kattava ja laaja-alainen systeemi, joka yhdistää eri tasoilla toimivia organisaatioita ja näiden prosesseja. Toimijakartoituksen lisäksi Pouru ym. (2020, 25–26) tunnistavat kansallista ennakointijärjestelmää yhdistäviä verkostoja. Verkostoista keskeisimmät ovat: valtioneuvoston ennakointiryhmä, kansallinen ennakointiverkosto, osaamisen ennakointifoorumi, maakunnalliset verkostot, teemakohtaiset verkostot sekä tulevaisuudentutkimuksen verkostot. Pourun ym. (2020, 29) raportissa esitellyn verkostanalyysin mukaan keskeisimpiä (eli eniten muita toimijoita kytkeviä) toimijoita kansallisessa ennakointiverkostossa ovat: virastot ja viranomaiset, maakuntien liitot, valtioneuvoston kanslia, tutkimuslaitokset, korkeakoulut sekä ELY-keskukset.

Pourun ym. (2020) raportin yhteydessä toteutetun kyselyn mukaan valtakunnalliset ja maakunnalliset organisaatiot tekevät ennakointia pääasiassa osana omaa suunnittelu- ja kehittämistyötään. Oleellisia eroja on siinä, miten keskeisenä osana toimijat näkevät ennakointitoimintansa. Raportin mukaan ministeriöissä ennakointi nähdään keskimäärin harvemmin ydintoimintana kuin muussa valtionhallinnossa ja maakunnissa – tosin ministeriöiden välillä on suuria eroja tässä suhteessa (Pouru ym. 2020, 33). Raportissa todetaan myös, että ministeriöissä ennakointikoulutusta on harvemmin tarjolla kuin muilla valtiollisilla toimijoilla ja maakunnissa. Raportin esittelemien tulosten mukaan ministeriöt katsovat olevansa ensisijaisesti ennakointitiedon käyttäjiä kuin sen tuottajia (Pouru ym. 2020, 36). Kansallisen ennakointijärjestelmän toimijoiden yleisimmin käyttämiä menetelmiä ovat raportin (Pouru ym. 2020, 37) mukaan: oman toimialan toimintaympäristön muutosilmiöiden seuranta, tulevaisuusverstaat, tilastolliset aineistot, oman toimialan ulkopuolisen toimintaympäristön seuranta, vaihtoehtoisten skenaarioiden laadinta ja Delfoi-tyyppiset kyselyt.

E erityisen kiinnostavan huomion Pouru ym. (2020) tekevät koskien ennakointityön aineistoja ja painotuksia: ”Maakunnissa ennakointityö on tilastollisesti painottunutta ja ministeriöissä ja muilla valtakunnallisilla toimijoilla painottuu oman alan muutosilmiöiden keruu.” (Pouru ym. 2020, 38). Raportin tulosten mukaan ennakointitietoa kerätään pääasiassa toimijoiden omasta lähiympäristöstä. Keskeisiä lähteitä ovat esimerkiksi kotimaiset asiantuntijaraportit, oman organisaation tuottama tieto, keskustelut oman verkoston sisällä ja yhteistyökumppaneiden kesken sekä tieteellisesti tuotettu tieto (Pouru ym. 2020, 42). Näin ollen voidaan todeta, että keskeisinä ennakointitiedon muotoina ovat joko historiallinen, kvantitatiivinen tilastotieto tai toimijoita ”lähellä oleva” kvalitatiivinen tieto. Mitä tämä kertoo toimijoiden kyvystä pohtia vaihtoehtoisia tulevaisuuksia tai avata vähemmän keskusteltuja näkökulmia kohti tulevaisuutta?

Pourun ym. (2020, 48) raportin aineistoissa tunnistetaan useita ennakoitijärjestelmän "aukkoja", jotka tekevät ennakoititiedon jakamisesta ja yhteiskäytöstä vaikeaa. Pourun ym. (2020) toteuttamaan kyselyyn vastanneet ennakoititoimijat kokevat kansallisen ennakoititoiminnan "siiloutuneeksi ja sirpaleiseksi". Tämän lisäksi valtakunnallisten ja maakunnallisten ennakoititoimijoiden välillä tunnistetaan "kommunikaatiokuilu". Siilojen purkaminen ja tiedon jakaminen voisivat siten edesauttaa yhteisen kansallisen tilannekuvan muotoilussa. Siiloutuneen ja sirpaleisen kansallisen ennakoitijärjestelmän yhtenäistämiseksi Pouru ym. (2020, 67–73) esittävät esimerkiksi seuraavia toimenpidesuosituksia: "Muodostetaan uudenlaisia instrumentteja ennakoititoimijoiden vuoropuhelun lisäämiseksi, laajennetaan ja demokratisoidaan ennakoitijärjestelmää, lisätään kansainvälistä yhteistyötä, kasvatetaan kansallista koordinoitua sekä lisätään jatkuvuutta ja kehitetään ennakoinnin jaettua kansallista tietoperustaa." Edellä mainitut löydökset ja toimenpidesuosituksukset ovat hyödyllisiä pohdittaessa ministeriöiden roolia lainvalmistelussa ja sitä tukevassa ennakoititoiminnassa. Toimenpidesuosituksukset antavat myös osviittaa siitä, miten ennakoitinta voitaisiin nähdä enemmän osana poliittista päätöksentekoa ja lainvalmistelua kuin näistä irrallisena toimintana (ks. esim. Pouru ym. 2020, 75).

8.2.2 Kestävän kehityksen toimijat

Suomessa kestäväällä kehityksellä on merkittävä asema lainsäädäntöä ohjaavana pitkäjänteisyyttä edistävänä periaatteena. Kestävän kehityksen periaate nimittäin vaikuttaa Suomessa tehtyyn politiikkaan eri keinoilla ja eri reittejä pitkin, ja sen parissa toimii lukuisia erilaisia toimijoita.

Suomessa kestävä kehitys konkreettista edistämistyötä eli Agenda 2030:n täytäntöönpanoa edistää hallituksen laatima kansallinen toimeenpanosuunnitelma, joka annetaan selonteon muodossa eduskunnan käsiteltäväksi. Toimeenpanosuunnitelma esittelee muun muassa ne toimet, joilla hallitus edistää kestävä kehityksen tavoitteiden saavuttamista niin Suomessa kuin globaalisti. (Berg ym. 2019, 16; Kestavakehitys.fi n.d., a; b; valtioneuvoston kanslia 2020b.) Vuodesta 2017 lähtien kansallisen toimenpideohjelman seuranta on ollut tulevaisuusvaliokunnan tehtävänä.

Keskeisiä toimijoita ovat myös kestävä kehityksen toimikunta, sen pääsihteeristö sekä kestävä kehityksen koordinaatioverkosto. Toimikunnan työtä tukee ja haastaa tieteenalojen asiantuntijoista koostuva Kestävyyspaneeeli sekä Nuorten Agenda2030 -ryhmä. Toimikunnan yhteyteen on perustettu erillinen ilmastopolitiikan pyöreä pöytä. (Kestavakehitys.fi n.d., b.)

Kestävä kehityksen toimeenpanossa tärkeässä roolissa on vuonna 2013 kehitetty kestävä kehityksen yhteiskuntasitoumus eli "Suomi, jonka haluamme 2050", joka osallistaa

muun muassa yritykset, tutkimuslaitokset ja kansalaisyhteiskunnan Agenda2030:n tavoitteiden saavuttamiseen. Yhteiskuntasitoutumus on välttämätön väline Agenda2030-tavoitteiden saavuttamiselle, ja se ilmentää pitkän aikavälin tahtotilaa tulevaisuuden Suomesta. (Kestavakehitys.fi n.d., c.) Helmikuussa 2022 kestävän kehityksen toimikunnan hyväksymä kansallinen Agenda2030 tiekartta on tärkeä lisä kestävän kehityksen toteuttamiseen kansallisella tasolla. Tiekartta tarjoaa suunnitelman siitä, millaisilla toimilla Suomi etenee kohti Agenda2030:n tavoitteita. Tiekartta on ohjannut huhtikuussa 2022 julkaistua Suomen uutta kestävän kehityksen strategiaa vuosille 2022–2030. (Kestavakehitys.fi 2022a; 2022b.)

Kestävän kehityksen toteutumista seuraa ja arvioi kansallinen seurantaverkosto ja kehityspoliittinen toimikunta (Kehityspoliittinen toimikunta n.d.; valtioneuvoston kanslia 2020b). Lisäksi kestävän kehityksen kansallista tilaa tarkastelee niin sanottu kestävän kehityksen kansalaisraati, joka koostuu noin 500 suomalaisesta (valtioneuvoston kanslia 2020b, 109). Kestävän kehityksen kansalaisraati ei ole kansalaisraati termin varsinaisessa merkityksessä, vaikka se on ansiokas menetelmä pyrkiä moniäänisyyteen monimutkaisen ilmiön arvioinnissa. Kestävän kehityksen raadin osallistujia ei ole valittu satunnaisotannalla, eikä raati työskentele puntaroivan keskustelun periaatteiden mukaisesti.

Suomessa ei ole Walesin esimerkin mukaista kestävän kehityksen periaatteita valvovaa tulevien sukupolvien valtuutettua, mutta tulevien sukupolvien asema on silti huomioitu esimerkiksi ministeriöitä koskevassa lainsäädännössä. Erityisesti ympäristöministeriön ja valtiovarainministeriön tehtäviksi on määritelty tulevien sukupolvien intressien ja oikeuksien suojeleminen. Ympäristöministeriön toiminta-ajatukseen on valtioneuvoston päätöksen mukaisesti säädetty ”yhteistyöhakuinen johtava vaikuttaja kestävän kehityksen, hyvän elinympäristön ja monimuotoisen luonnon turvaamisessa nykyisille ja tuleville sukupolville” (Finlex 1286/2015), kun taas valtiovarainministeriön tehtäväksi on määritelty ”varmistaa, että Suomi on vakaa ja kestävä yhteiskunta myös tuleville sukupolville” (valtiovarainministeriö n.d.).

Bergin ym. (2019) POLKU2030 – Suomen kestävän kehityksen politiikan arviointi -selvityksen mukaan Suomi on onnistunut juurruttamaan kestävän kehityksen politiikkaansa, ja kansalliset tavoitteet ovat ohjanneet Suomea kestävämpään suuntaan. Selvityksessä tunnistettiin kuitenkin useita ongelmakohtia kestävän kehityksen periaatteen toteuttamisen suhteen. Kestävän kehityksen politiikan merkityksestä ei ole yhteisymmärrystä. Kestävässä kehityksessä seurattavat alueet ovat liian laajoja, ja niiden raportointi yleisluontoista. Koordinaatiomallia on vaikea hahmottaa ja kytkeä osaksi muita toimia. Kestävälle kehitykselle olennaisia tietoja hyödynnetään politiikan prosesseissa melko heikosti, ja poliittisten toimien lyhytnäköisyys lyhentää kestävän kehityksen politiikan vaikuttavuutta. Kestävän kehityksen periaatteiden ristiriitaisuus vaikeuttaa kestävyuden kokonaisvaltaista saavuttamista.

8.2.3 Kestävän kehityksen ja tulevien sukupolvien huomioiminen lainvalmistelussa

Käymme läpi tässä aluvussa, miten ja missä määrin tällä hetkellä kestävä kehitys ja tulevat sukupolvet huomioidaan valtiopäiväasiakirjoissa selvittääksemme periaatteiden ohjaavaa roolia käytännössä. Teimme analyysin määrällisesti ja laadullisesti Turun yliopiston lakitutkapalvelua käyttäen. Etsimme tarvittavat dokumentit proksimiteettihauulla hakusanoilla *tulev** *sukupolv** (0 sanaväliä) ja *kestäv** *kehitys** (0 sanaväliä). Mainintoja käsitteistä haettiin valmisteluasiakirjoista, lakialoitteista, hallituksen esityksistä, valiokunta-asiakirjoista sekä eduskuntakeskusteluista.

Lakialoitteita, hallituksen esityksiä sekä valiokunta-asiakirjoja tarkasteltaessa käsite ”kestävä kehitys” mainitaan yleisemmin kuin ”tulevat sukupolvet”³⁸. Eduskuntakeskusteluissa tulevat sukupolvet 3,1 % mainittiin dokumenteista ja kestävä kehitys 2,7 % dokumenteista. Valmisteluasiakirjoissa ei kumpaakaan käsitteeseen viitattu kertaakaan. Vain reilu puolet (63,3 %) tulevat sukupolvet mainitsevista hallituksen esityksistä mainitsi myös kestävä kehityksen. Valiokunta-asiakirjoissa vastaava luku oli 24,2 %.

Valtiopäiväasiakirjojen perusteella ”tuleviin sukupolviin” viitattiin etenkin talouteen liittyvässä päätöksenteossa. ”Tulevat sukupolvet” mainitsevista hallituksen esityksistä aiheina useimmiten ovat EU ja talous. Valmistelevana ministeriönä oli useimmiten valtiovarainministeriö ja valiokuntana valtiovarainvaliokunta. Tulevat sukupolvet mainitaan yleisimmin talousarviota ja verotusta koskevissa eduskuntakeskusteluissa. Kaikista 90 tulevat sukupolvet mainitsevasta hallituksen esityksestä 26 on talousarvioita.

Valtiopäiväasiakirjojen tarkastelun perusteella voimme todeta, että tulevien sukupolvien oikeuksilla on ennen kaikkea retorinen arvo politiikan ja lainsäädännön ohjauksessa. Väitettä tukee esimerkiksi havainto, että tuleviin sukupolviin viitattiin yleisemmin nimenomaan eduskuntakeskusteluissa.

8.2.4 Kestävän kehityksen vaikutusten arviointi

Kestävän kehityksen vaikutusten arvioinnin lähtökohtana on kestävyiden eri ulottuvuudet. Se on pohjimmiltaan politiikkaintegrointia, jossa pyritään laaja-alaiseen vaihtoehtojen ja niiden vaikutusten analysointiin keskittyen kestävyiden sosiaaliseen, taloudelliseen ja ekologiseen ulottuvuuteen. Tavoitteena on tunnistaa eri tavoitteiden ja toimenpiteiden vaikutusten väliset ristiriidat. Parhaimmillaan kestävä kehityksen strategiaan liittyvä

38 ”Tulevat sukupolvet” esiintyi 0,4 % lakitutkan asiakirjoissa, ”kestävä kehitys” 1,9 %. Kumpikaan käsite ei toisinsanoen ole yleinen valtiopäiväasiakirjoissa.

ennakkoarviointi tarjoaa keinon ennakoida nopeasti muuttuvia, monitahoisia politiikka-ongelmia. Keskeistä on huomioida etenkin pitkän aikavälin vaikutukset, sillä lyhyeen aikaan keskittyvä vaikutusarviointi saattaa jättää arvioinnista pois kestävän kehityksen kannalta olennaisia vaikutuksia. (Lyytimäki 2011, 8–11.)

Laajaa kestävän kehityksen vaikutusarviointia tehdään vain harvoissa EU-valtioissa, eikä esimerkiksi Suomi ole ottanut kestävän kehityksen vaikutusarviointia pääasialliseksi tavoitteeksi, vaikka tällainen arviointi mainitaan useissa suomalaisen lainvalmistelun arvioinnin ohjeissa. Suomessa on joka tapauksessa kehitetty kestävään kehitykseen suoraan tai välillisesti liittyviä ennakkoarvioinnin menetelmiä, joita voidaan hyödyntää lainvalmistelussa. (Lyytimäki 2011, 10–15.) Keskeistä on tunnistaa kestävän kehityksen kannalta olennaiset vaikutukset riittävän varhaisessa vaiheessa, jotta kestävään kehitykseen liittyvillä näkökulmilla olisi vaikutusta lainvalmisteluun. Kytkökset tulisi kuvailla esimerkiksi hankkeen valmistelumateriaaleissa, kuten lausuntokierrokselle lähetettävässä luonnoksessa hallituksen esitykseksi. (Oikeusministeriö 2021.)

Suurimmat haasteet kestävän kehityksen vaikutusarvioinnissa liittyvät kestävän kehityksen käsitteen moniulotteisuuteen. Keskeisimpiä näistä on yksiselitteisen ja joka tilanteeseen sopivan määritelmän puute, toisistaan eroavat mittarit, taloudellisiin mittareihin keskittyminen, kapeasti rajatut arviointikriteerit ja -menetelmät sekä suppeaan piiriin rajautuvat indikaattorit. (Lyytimäki 2011, 10–15.)

Kestävän kehityksen arvioinnille ei ole realistista asettaa tavoitteeksi yhtä metodologista ratkaisua, jolla voitaisiin vastata kaikkiin kysymyksiin yksityiskohtaisesti. Keskeistä on ottaa kestävän kehityksen strategia eksplisiittisesti arviointikäytäntöjen lähtökohdaksi, integroida kestävä kehitys osaksi arvioinnin ohjeistuksia ja tarkistuslistoja, osallistaa sidosryhmiä, kuten kansalaisjärjestöjä arviointiin, hyödyntää eri metodologioita vaikutusten arviointiin ja antaa aktiivinen rooli ympäristö- ja sosiaalialojen ministeriöille. (Lyytimäki 2011, 13–14.)

Kestävän kehityksen ennakoarvioinnin matriisi esimerkkinä ennakoarvioinnin työkaluista

Kestävän kehityksen vaikutusarviointia voidaan tehdä eri välineillä. Esimerkiksi kestävän kehityksen vaikutusarviointimatriisin tavoitteena on auttaa luomaan kattava arvio toimenpiteen mahdollisista eduista ja haitoista kestävyiden kontekstissa. Matriisin riveille on ryhmitelty kestävän kehityksen strategiassa määritellyt aihealueet ja mittarit (kuvio 10). Arviointi toteutetaan sarakkeisiin ryhmiteltyjen elementtien avulla.

Kuvio 10. Kestävän kehityksen ennakoarvioinnin vaikutusmatriisi. Kuvan mallina on käytetty Lyytimäen (2011) esittelemää taulukkoa.

Arviointi-tekijä	Ennakoitu vaikutus	Vaikutusmekanismi	Tunnistetut riskit	Vaikutuksen suunta	Todennäköisyys	KEKE-indeksi
Aihealue 1						
Indikaattori 1	Vaikutuksen kuvaus	Mekanismin kuvaus	Riskien kuvaus	-3--+3	0-3	suunta x todennäköisyys
Indikaattori 2	Vaikutuksen kuvaus	Mekanismin kuvaus	Riskien kuvaus	-3--+3	0-3	suunta x todennäköisyys
Aihealue 2						
Indikaattori 3	Vaikutuksen kuvaus	Mekanismin kuvaus	Riskien kuvaus	-3--+3	0-3	suunta x todennäköisyys
Jne.						

Erialaisten käyttökokemusten perusteella matriisin on koettu olevan hyödyllinen, ja sen suhteen on tunnistettu mahdollisuus jatkokehitykseen. Sen etuna on mallin joustavuus, sillä matriisissa olevia aihealueita voi muuttaa mahdolliseen strategiaan tai tiettyyn lähtökohtaan sopiviksi. Lisäksi malli tarjoaa mahdollisuuden sekä määrällisen että laadullisen tiedon hyödyntämiseen.

Mallin haasteena on, että sen käyttökelpoisuus on täysin riippuvainen kestävän kehityksen strategian ja valittujen indikaattorien laadusta. Lisäksi mallin vaikuttavuutta heikentää, että vaikutusten suunta ja todennäköisyyden arviointi on subjektiivista, vaikeaa ja usein laajaa osaamista vaativaa.

Vaikutusarviointimatriisi on alun perin kehitetty ulkomaisten esimerkkien ja Suomen kansallisen kestävän kehityksen strategian pohjalta. Matriisia on hyödynnetty esimerkiksi KULTU-hankkeen (Kestävän kulutuksen ja tuotannon ohjelma) työssä. (Jääskeäinen ym. 2013; Lyytimäki 2011, 23–24.)

Kartoitimme FORGE-hankkeen haastattelujen avulla, miten kestävän kehityksen periaatteita onnistutaan tällä hetkellä soveltamaan lainvalmistelussa³⁹. Haastatelluista enemmistö oli sitä mieltä, että siinä onnistutaan vaihtelevasti. Jotkut haastateltavat käyttivät esimerkiksi ympäristöministeriötä, joka haastateltavien mielestä on onnistunut huomioimaan kestävän kehityksen periaatteet muita ministeriöitä paremmin. Mielenpiteet haastatteluissa kuitenkin jakaantuivat. Joidenkin haastateltavien mielestä kestävän kehityksen periaatteiden soveltamista lainvalmistelussa tulisi tehdä kokonaisvaltaisemmin, eikä keskittyä vain taloudelliseen kestävyteen. Joidenkin haastateltavien mielestä kestävän kehityksen periaatteita sovelletaan jo voimakkaasti lainvalmistelussa.

Uuden lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen mukaan kestävän kehityksen periaatteet mainittaisiin jatkossa vaikutusten olennaisuuden tarkistuslistassa ("Ovatko vaikutukset merkittäviä strategisten tavoitteiden kuten hallitusohjelman tai kestävän kehityksen tavoitteiden edistämisen näkökulmasta?" s. 11). Ohjeluonnoksessa kestävän kehityksen periaatteita ei sovelleta sen yksityiskohtaisemmin eri vaikutuslajien kohdalla tai esimerkiksi kestävän kehityksen vaikutusarviointimatriisia ei mainita.

Yhteenveto

Tulevaisuussuuntautuneen lainvalmistelun nykytilan kartoittamiseksi on keskeistä tarkastella ennakkoinnin ja kestävän kehityksen toteutumista lainvalmistelussa sen eri vaiheissa. Keskeisiä vaiheita ovat etenkin lainsäädäntötarpeiden tunnistaminen, valmistelu, vaikutusarviointi ja kuulemiset. Suurin osa lainsäädännölle tulevista syötteistä tulee hallitusohjelmasta, johon syötettä antavat valtioneuvoston tulevaisuuskatsaukset. Vaikutusarvioinnissa ja kuulemisessa tulevaisuusvaikutusten kartoittaminen ei ole systemaattista. Asiantuntijahaastattelun perusteella tulevien sukupolvien ja päätöksenteon aikajänteen määrittely riippuu lainsäädännön kontekstista

Vaikka Suomessa onkin hyvin edistynyt kansallinen ennakkointijärjestelmä, ennakkointi nähdään usein irrallisena päätöksenteosta ja sen valmistelusta. Kestävällä kehityksellä on jo jossain määrin institutionalisoitunut asema lainsäädäntöä ohjaavana periaatteena, mutta lainvalmistelun käytännössä sitä on ollut vaikea soveltaa.

³⁹ Haastatteluissa kysyttiin: "Miten tällä hetkellä lainvalmistelun vaikutusarvioinnissa mielestänne tunnistetaan ja ennakoidaan pitkän aikavälin vaikutuksia? Miten kestävän kehityksen periaatteita sovelletaan lainvalmistelussa?"

Osa IV – Kehittämis- ehdotukset ja jännitteet

9 Hankkeen aineistosta nousevat kehittämissuositukset

9.1 Kyselyn vastaajien tuottamat ehdotukset

FORGE-hankkeessa tuotettiin tulevaisuuden huomioivaa päätöksentekoa edistäviä kehittämissuosituksia asiantuntijakyselyn, asiantuntijahaastattelun sekä työpajan kautta. Tässä luvussa käymme läpi hankkeen aineistosta nousseet kehittämissuositukset, kun taas luvussa 10 esittelemme hankkeen omat politiikkasuositukset perusteluineen.

Asiantuntijakyselyllä kartoitettiin kehittämissuosituksia sekä kansainvälisessä että suomalaisessa kontekstissa, kun taas haastatteluissa ja työpajassa tuotiin esille nimenomaan Suomen järjestelmään soveltuvia kehittämissuosituksia.

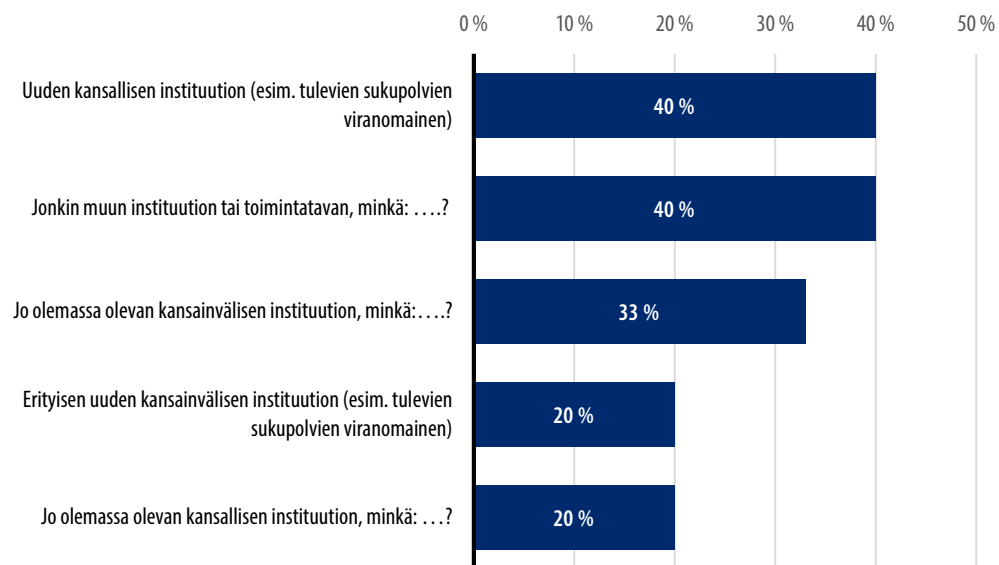
Asiantuntijakyselyn kehittämissuositukset koskevat instituutioita ja lainvalmistelua. Instituutioihin liittyviä kehittämissuosituksia kartoitettiin asiantuntijakyselyssä kysymyksellä: ”Minkä tai kenen tulisi edustaa tulevien sukupolvien näkökulmia yhteiskunnassa?” Vastauksia pyydettiin valitsemaan korkeintaan kaksi vastausta annetuista vaihtoehdoista. Vastauksia pyydettiin perustelemaan valintaansa. Lainvalmisteluun kehittämissuosituksia kysyttiin avoimella kysymyksellä: ”Jos valtioiden tavoitteena olisi tehdä tulevat sukupolvet paremmin huomioivaa lainsäädäntöä, mitkä olisivat keskeisimmät huomioon otettavat asiat lainsäädännön ja esimerkiksi lainvalmisteluprosessin kehittämisen näkökulmasta?” Käymme ensiksi läpi instituutioita koskevat kehittämissuositukset, jonka jälkeen esittelemme lainvalmisteluun liittyviä ehdotuksia.

Instituutiot

Suomalaisten vastaajien vastauksissa ei korostunut mikään tietty instituutio, eivätkä vastaukset olleet yhtenäisiä sen suhteen, tulisiko luoda uusi instituutio vai hyödyntää jo olemassa olevia (kuviokuva 11). Osa vastaajista ehdotti uusia instituutioita (”[– –] millään nykyisellä [instituutiolla] ei ole kompetenssia eikä mandaattia.”), kun taas osa oli uutta instituutiota vastaan (”Suomessa jo olemassa olevat lainsäädäntöön liittyvät rakenteet ovat jo pirstoutuneet. Uusia toimijoita ei enää tarvita.”). Vastaukset vaihtelivat myös sen mukaan, tulisiko instituutioiden olla kansallisia vai kansainvälisiä. Kansainvälisiä instituutioita suosivat vastaajat mainitsivat esimerkiksi YK:n, EU:n ja OECD:n ennen kaikkea periaatteellisinä toimijoina. Suomalaisista olemassa olevista instituutioista mainittiin eduskunta ja

tulevaisuusvaliokunta, kun taas uusiksi instituutioiksi ehdotettiin esimerkiksi tulevaisuusvaltuutettua lapsiasiavaltuutetun pohjalta tai jonkinlaista oikeuskanslerin tyyppistä viranomaista.

Kuvio 11. Minkä tai kenen tulisi edustaa tulevien sukupolvien näkökulmia yhteiskunnassa? Suomalaiset vastaajat.



Kansainvälisten vastaajien vastaukset noudattelivat pitkälti suomalaisten vastaajien vastauksia, mutta vastauksissa oli joitain kiinnostavia eroja (kuvio 12). Suurempi osa kansainvälisistä vastaajista kannatti uuden kansainvälisen instituution luomista⁴⁰, ja suhteessa suomalaisiin vastaajiin harvempi ehdotti jo olemassa olevan kansainvälisen instituution hyödyntämistä⁴¹. Toisin kuin suomalaiset vastaajat, kansainväliset vastaajat pystyivät valitsemaan vastaukseksi myös ”Yksityiset organisaatiot tai säätiöt”. Lisäsimme vaihtoehdon kyselyyn, koska on olemassa useita pitkäjänteisyyttä edistäviä yksityisiä säätiöitä. Yksikään vastaaja ei kuitenkaan valinnut tätä vaihtoehtoa. Lisäksi kansainväliset vastaajat ehdottivat puntaraisia kansalaiskeskusteluja, kansalaisraateja tai vaihtuvista jäsenistä koostuvia organisaatioita, joita ei esiintynyt suomalaisten vastaajien vastauksissa⁴².

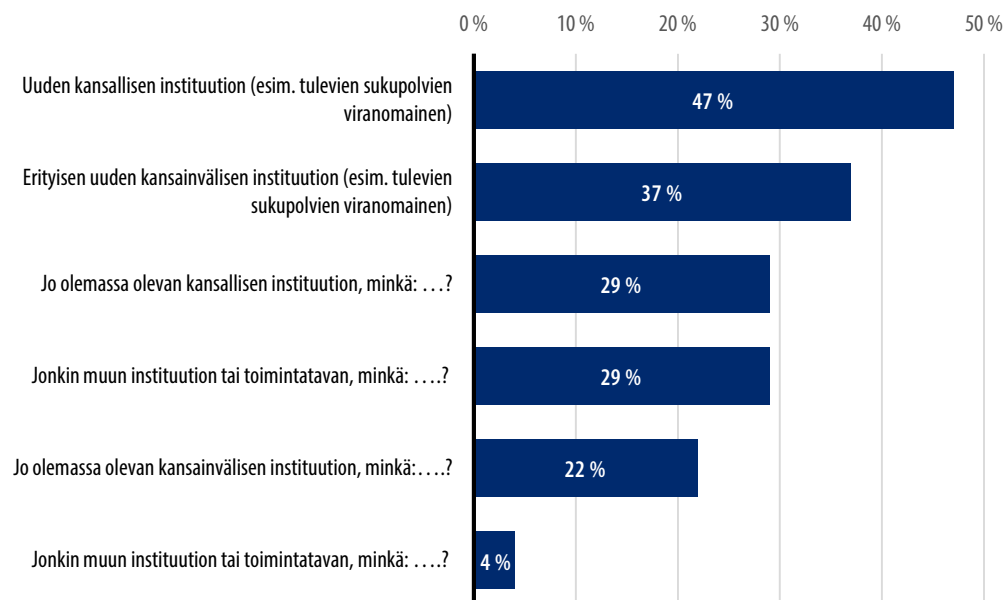
40 37 % kansainvälisistä, 20 % suomalaisista vastaajista.

41 22 % kansainvälisistä, 33 % suomalaisista vastaajista.

42 Ehdotukset esiintyivät vastauksissa, joissa vastaaja oli valinnut vaihtoehdon ”Jonkin muun instituution tai toimintatavan, minkä...?” Kansainvälisistä vastaajista vaihtoehdon oli valinnut 29 % vastaajista.

Kansainväliset vastaajat kannattivat olemassa olevista kansainvälisistä instituutioista (22 % vastaajista) useimmiten YK:ta, mutta myös EU, Unesco, WTO sekä Kansainvälinen tuomioistuin mainittiin. Kansallisten instituutioiden suhteen kansainväliset vastaajat viittasivat useimmiten parlamentaarisiin instituutioihin, kuten pysyvään tulevaisuusvaliokuntaan tai tulevien sukupolvien valtuutettuun tai ministeriin.

Kuvio 12. Minkä tai kenen tulisi edustaa tulevien sukupolvien näkökulmia yhteiskunnassa?
Kansainväliset vastaajat.



Kansainväliset vastaajat perustelivat vastauksiaan monipuolisesti. Kansainvälisten asiantuntijoiden vastauksien perusteluista on erotettavissa kolme eri näkökulmaa. Ensimmäisessä näkökulmassa korostettiin, että tiettyjen instituutioiden tai organisaatioiden kehittämisen ei tulisi olla toiminnan keskeinen tavoite, vaan tavoitteena tulisi olla tulevia sukupolvia huomioivan kulttuurin juurruttaminen kaikkeen päätöksentekoon. Tästä esimerkkinä toimii seuraava vastaus: ”Emme mielestäni tarvitse jotain erityistä instituutiota tai asiantuntijakomiteaa. Tarvitsemme kulttuurin, jossa keskustelemme toistemme kanssa.” Toisessa näkökulmassa korostettiin tarvetta muodostaa uusi instituutio tai toimija, joka vastaisi tulevien sukupolvien huomioimisesta päätöksenteossa. Näkemys välittyi esimerkiksi seuraavasta vastauksesta: ” – – tarvitaan uusi instituutio, koska aihe on tärkeä ja siksi instituutiolla ei tulisi olla muita velvoitteita. Yhteiskunnan täytyy tuottaa merkittävä määrä uutta tietoa aihepiiristä, jotta asia voidaan hoitaa teoreettisesti ja käytännössä.”

Uusia instituutioita ehdottaneet asiantuntijat kannattivat usein myös kansallisella tasolla operoivia toimeenpanevia elimiä. Lisäksi osa asiantuntijoista koki, että uudelle organisaatiolle olisi eduksi, jos se olisi suhteellisen itsenäinen suhteessa poliittiseen prosessiin. Eräs vastaaja muotoili asian seuraavanlaisesti: ”Tulevien sukupolvien etua valvovan organisaation ei tulisi olla – – kansallinen ministeriö, joka aiheuttaisi merkittävän riskin siitä, että lähestymistapa politisoidaan: siitä tulee ritualistinen ja sitä dominoi tämän sukupolven poliittinen dynamiikka.” Jotkut asiantuntijat arvioivat, että tarvittaisiin useampia uusia instituutioita ja organisaatioita kansainväliselle, kansalliselle ja alueelliselle tasolle. Kolmannessa näkökulmassa jotkut asiantuntijat korostivat, että vaikka uudet instituutiot voivat olla hyvä tapa tehdä uusia asioita, poliittisen järjestelmän toiminnan kannalta tehokkaampaa olisi muokata olemassa olevia instituutioita uusien luomisen sijasta.

Lainvalmistelu

Kyselyssä kartoitettiin tapoja edistää tulevaisuussuuntautuneempaa lainvalmistelua. Pohdintaa kartoitettiin kysymyksellä: ”Jos valtioiden tavoitteena olisi tehdä tulevat sukupolvet paremmin huomioivaa lainsäädäntöä, mitkä olisivat keskeisimmät huomioon otettavat asiat lainsäädännön ja esimerkiksi lainvalmisteluprosessin kehittämisen näkökulmasta?” Kysymys oli avoin. Ryhmittelemme ja tiivistämme ensimmäisessä kolmessa kappaleessa suomalaisten vastaajien arvioita, jonka jälkeen käymme läpi kansainvälisten vastaajien vastaukset. Kuvio 13 tiivistää kaikki vastaukset.

Ensimmäinen huomioitava teema vastauksissa oli, että tulevaisuussuuntautuneemman lainvalmistelun edistämiseksi tarvittaisiin **uusia moninäkökulmaisia keskustelun muotoja**. Moninäkökulmaisten keskustelun muotojen luomiseksi vastaajat tunnistivat erilaisia keinoja. Keskeistä on suuntautua tietoisesti keskeisten yhteiskunnallisten haasteiden pariin eli painottaa tulevaisuusteemoja niiden yhteiskunnallisen tai jopa globaalin painoarvon mukaisesti. Lainvalmistelun näkökulmasta tarvittaisiin taustalähtökohtien ja pitkän aikajänteen tavoitteiden määrittelyprosessia ja vaikuttamismahdollisuuksien vahvistamista. Tällä prosessilla määritettäisiin myös lainvalmisteluun tarvittavat tahot ja yhteiskunnalliset toimijat. Lainsäädännön näkökulmasta apuna voisivat olla oikeudellisesti sitovat velvoitteet, kuten ilmastolaissa. Erään vastaajan mukaan myös säädösehdotusten vaikutusten arviointia tulisi kehittää niin, että siinä huomioitaisiin tulevat sukupolvet. Tulevien sukupolvien tematiikka voisi olla tällöin yksi lainsäädännön arviointineuvoston keskeisistä kriteereistä, kun neuvosto arvioisi uutta valmistelussa olevaa lainsäädäntöä. Samaten perustuslakivaliokunta voisi arvioida perus- ja ihmisoikeuskysymyksiä muun muassa tulevien sukupolvien näkökulmasta.

Toinen teema vastauksissa korosti **laaja-alaisten vaikutusarviointien tarvetta sekä politiikan että lainvalmistelun tulevaisuusvaikutusten arvioimiseksi**. Arviointien tulisi pyrkiä huomioimaan pitkän aikavälin vaikutukset erilaisista yhteiskunnallisista ja

jopa erilaisten elämänmuotojen näkökulmista. Arviointien lähtökohtana tulisi olla välttää peruuttamattomia tuleville sukupolville aiheutuvia haittoja. Toisaalta vaikutusarviointien tulisi huomioida yhteiskunnallisia kehityskulkuja kehystävät polkuriippuvuudet, ja myös kehityskulkujen väliset keskinäisriippuvuudet. Arvioinneissa tulisi kiinnittää erityistä huomioita kohteisiin, jotka ovat vaarassa tuhoutua tai hävitä. Tällöin tulisi arvioida korjaamistoimien ja ennaltaehkäisevien toimien tarpeet ja kustannukset. Arvioinnissa tulisi pystyä mittaamaan ja arvioimaan resurssien käyttöä laaja-alaisesti: "Pitäisi pystyä määrittelemään, millä tavoin valtioiden alueella olevat resurssit ja elinympäristöt pystytään pitämään uusiutumiskykyisinä, jotta tuleville sukupolville säilyy mahdollisuus myös käyttää niitä. Lisäksi pitäisi pystyä määrittelemään, kuinka paljon sellaisia resursseja voidaan käyttää, jotka eivät ole uusiutuvia."

Kolmas teema koski sitä, että lainvalmistelussa tulisi tarkastella tapahtumia ja tapahtumien välisiä suhteita eri aikajäniteillä. Arvioinnissa pitäisi pystyä **arvioimaan erityisesti sellaisia teemoja, jotka ovat vahvistumassa tulevaisuudessa, ja joihin nykyhetkessä tehdyt päätökset voivat vaikuttaa ratkaisevasti**. Tällaisia teemoja voivat olla esimerkiksi ilmastonmuutos ja tekoäly. Lainvalmistelussa tulisi käyttää ennakoitietoa eri muodoissa (kvalitatiivinen ja kvantitatiivinen), jotta teemojen huomioiminen olisi mahdollista. Toisaalta tulee muistaa, että jos tulevaisuuden hahmottaminen on vaikeaa, myös nykyhetken tilannekuvan muodostamisessa voi olla huomattavia haasteita. Erään vastaajan mukaan lainvalmistelussa ja -säädannössä tulisi täten samanaikaisesti kehittää kykyä ennakoida ja ymmärtää nykyhetken tilannekuvaa.

Kuvio 13. Suomalaisen ja kansainvälisten vastaajien vastaukset kysyttäessä: "Jos valtioiden tavoitteena olisi tehdä tulevat sukupolvet paremmin huomioivaa lainsäädäntöä, mitkä olisivat keskeisimmät huomioon otettavat asiat?"

<p>Suomalaiset vastaajat</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Uudet moninäkökulmaiset keskustelun muodot • Laaja-alaiset vaikutusarviointit sekä politiikan että lainvalmistelun tulevaisuusvaikutusten arvioimiseksi • Erityisesti sellaisten teemojen arvioiminen, jotka ovat vahvistumassa tulevaisuudessa ja joihin nykyhetkessä tehdyt päätökset voivat vaikuttaa ratkaisevasti
<p>Kansainväliset vastaajat</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Analyttinen ja arviointiin pohjautuva lähestymistapa • Uudet lainvalmistelun ja -säädännön muodot, joilla voitaisiin pidentää tai laajentaa ajallisen vastuun määritelmää ja muotoja • Poliittisessa arvioinnissa ja lainvalmistelussa tulisi kuunnella nuoria ja lapsia

Seuraavassa kolmessa kappaleessa kokoamme kansainvälisten asiantuntijoiden vastaukset luvun alussa esitettyyn kysymykseen koskien tulevat sukupolvet huomioivaa lainsäädäntöä. Suomalaisten asiantuntijoiden tavoin kansainväliset vastaajat korostivat **analyttisen ja arviointiin pohjautuvan lähestymistavan merkitystä**. Kokonaisvaltaisella analyysillä tulisi pyrkiä huomioimaan tulevien sukupolvien oikeudet, intressit ja hyvinvointi. Keskeistä olisi pyrkiä välttämään yksiulotteista näkökulmaa eli tilannetta, jossa tulevat sukupolvet nähtäisiin ikään kuin yhtenä homogeenisena ryhmänä. Niin tulevien kuin nykyisten sukupolvien keskuudessa on useita erilaisia toimijoita ja ihmisiä ja samalla useita kilpailevia ja ristiriitaisia intressejä, joita pitäisi jollain tavalla pystyä arvioimaan tai huomioimaan. Erityisesti nuorten ikäryhmien edustajia voisi ottaa mukaan arviointiprosesseihin näiden moninaisten intressien valaisemiseksi ja rikastamaan näkemystä tulevista sukupolvista. Näin voidaan välttää vallassa olevien näkökulmien monistumista.

Toinen kansainvälisten asiantuntijoiden vastauksista tiivistettävissä oleva lähestymistapa korostaa **uusien lainvalmistelun ja -säädännön muotoja, joilla voitaisiin pidentää tai laentaa ajallisen vastuun ja määritelmän muotoja**. Keskeisenä tavoitteena tulisi olla tulevaisuuksien avaaminen eli tulevien valintojen monipuolisuuden vahvistaminen ja mahdollisuuksien tilojen avaaminen sen sijaan, että tulevien sukupolvien käsitettäisiin olevan vain lain edustamia henkilöitä. Tavoitetta voisi erään asiantuntijan mukaan edistää tulevien sukupolvien institutionaalisen edustajan kommenttien kuuleminen lainvalmistelussa. Keinoina voisivat olla esimerkiksi erilaiset ”ennakkovalidoinnit” ja veto-oikeus. Toisen kansainvälisen vastaajan mukaan oleellista olisi kehittää teorioita ja ohjeistuksia, kuinka tehdä lakeja, jotka edustavat tulevien sukupolvien intressejä. Samalla tulisi pohtia, kuinka nämä intressit määritellään. Useiden vastaajien mukaan ratkaisuna voisi olla harvemmin kuultujen näkökulmien korostaminen ja pyrkimys ymmärtää sitä, että tulevat sukupolvet ovat moninainen ryhmä. Marginaalisten äänten kuulemiseksi voitaisiin järjestää muun muassa erityisiä keskustelutilaisuuksia. Ajallisen vastuun ja määritelmän laentaminen vaatisi myös lain ja tieteen välisten suhteiden ja rajojen määrittelemistä.

Useissa vastauksissa korostettiin, että **kaikessa tuleviin sukupolviin liittyvässä poliittisessa arvioinnissa ja lainvalmistelussa tulisi kuulla jo olemassa olevia seuraavia sukupolvia eli nuoria ja lapsia**. Eräs vastaaja muotoili asian seuraavanlaisesti: ”Lapsia ei tulisi eristää jonnekin etäiseen elämänmuotoon, jota kutsumme lapsuudeksi. Meidän tulisi ottaa lapset huomioon yhteiskuntaa kehitettäessä ja tulkita lapsien reaktioita ikään kuin poliittisten päätösten ilmapuntarina. Lapset tulisi ottaa huomioon nuoruuden kyvykkyyksien asiantuntijoina.”

Erään kansainvälisen vastaajan vastaus tiivistää erinomaisesti kyselyssä esiin nousseet tulevaisuusajattelun haasteet ja lähtökohdan niiden korjaamiseksi:

Kaikkien hallinnon virkamiesten tulisi kehittää kykyjään kuvitella erilaisia tulevaisuuksia ja kykyjään käyttää näitä [poliittisten] vaihtoehtojen pohdinnassa. Heidän tulisi pystyä myös kuvailemaan, miten nämä kuvitellut vaihtoehdot joutaisivat uusiin käytäntöihin ja toimiin. Kaikkia tulevaisuutta koskevia asioita tulisi puntaroida nöyrästi: Lähtökohdana tulisi olla se, ettemme lopulta koskaan voi tietää tulevaisuutta. Tästä syystä tulevaisuutta koskevat pohdintamme todennäköisesti päättyvät tulevien sukupolvien hylkäämiksi tai vähintään uudelleenmuotoilemiksi.

9.2 Haastateltujen tuottamat ehdotukset

FORGE-hankkeessa tehdyissä asiantuntijahaastatteluissa kysyttiin, miten lainvalmistelua voisi kehittää, mikäli tulevat sukupolvet halutaan jatkossa huomioida lainsäädännössä aiempaa paremmin ja millä keinoilla ennakoitietoa voitaisiin entistä paremmin integroida lainvalmisteluun. Vastaukset kysymyksiin tuottivat muutamia kehittämisehdotuksia, joista osa oli varsin yleisellä ja osa puolestaan yksityiskohtaisemmalla tasolla.

Yleisellä tasolla haastateltavat olivat laajasti yhtä mieltä siitä, että lainsäädännön valmistelu kärsii aika- ja resurssipulasta, joka vakavasti hankaloittaa huolellisen, tulevaisuuteen suuntautuneen lainvalmistelun tekemistä. Lainvalmistelijat harvemmin ehtivät kovassa paineessa paneutua riittävästi lainvalmistelussaan asioiden eri ulottuvuuksiin, kuten tulevaisuuteen keskittyviin näkökohtiin. Yleinen lainvalmistelun kohentaminen paremman resursoinnin kautta edesauttaisi tulevaisuuden parempaa huomiointia lainvalmistelussa.

-- pitäisi nykyistä rohkeammin lainvalmisteluissa laventaa niitä ihan siinä alkuvaiheessa, lainvalmistelun alkuvaiheessa niiden toimijoiden piiriä jotka osallistuvat lainsäädäntötavoitteiden määrittelyyn... ehkä se kuuleminen tapahtuu vähän liian myöhään --

Usein toistunut teema haastatteluissa oli tulevaisuuteen liittyvä epävarmuus ja siitä juontuva tarve tutkimustiedolle lainvalmistelussa. Monien haastateltavien mielestä asiantuntijoiden kuuleminen tapahtuu tällä hetkellä liian myöhään, eikä asiantuntijoita riittävän monelta eri alalta useinkaan kuulla, vaikka valmistelu sitä edellyttäisi. Yksi haastateltavista nosti esille osittain jo käytössä olevan käytännön, jossa tieteellisten seurojen koordinoimana lakeja valmistelevat virkamiehet ja tutkijat käyvät intensiivistä dialogia käsiteltävän

lainvalmistelun tiimoilta. Tavoitteena on, että tutkittu tieto saadaan suoraan lainvalmistelun käyttöön menetelmällä, jota on kutsuttu ”tiedesparraukseksi”⁴³.

Tiedesparraus voisi olla konkreettinen ja tehokas tapa lisätä hallinnon sektorit ylittävää yhteistyötä. Toisen haastateltavan ehdotuksen mukaisesti tiedesparraus voisi luoda ilmiöpohjaisen lähestymistavan lainvalmisteluun. Nämä kaksi ajatusta yhdistäen voisi ”ilmiöpohjainen tiedesparraus” parhaimmillaan luoda puitteet, joissa eri hallinnonalojen ja eri tieteenaloiden asiantuntijat voisivat yhdessä valmistella lainsäädäntöä, joka huomioi nykyistä paremmin tulevaisuuden hyvinvoinnin ajankohtaiseen tutkimustietoon perustuen.

– – meidän pitäisi lainvalmistelua pystyä viemään enemmän tämmöiseen ilmiöpohjaiseen lainvalmisteluun, eli ei niinkään että me katottaan laki kerrallaan että mitä me tässä laissa tehdään, vaan enemmän tunnistaa niitä tiettyjä ilmiöitä joita vois nyt olla sitten... Tietysti ympäristöön on helppo löytää näitä tämmöisiä hiilineutraalisuustavoitteita... mutta se voi olla myös tietyn vaikkapa työvoimaan liittyvien tavoitteiden toteutumisen ja sitä kautta pystyttäisi lainvalmistelussa huomioimaan että miten tämä kyseinen esitys sitten liittyy tähän ilmiöön ja tukeeko se sen ilmiön toteutumista...ja sitä kautta ehkä tulisi luontevammin tämmöinen yli hallituskausien menevä sääntelyn kehittämisen näkökulma.

43 Tiedesparraus voidaan kuvata vuorovaikutuksellisenä tiedetukena valmistelijoiden ja tutkijoiden välillä (SOFI n.d.).

Tiedesparraus yhteistyön lisääjänä

Tiedesparraus edistää tietopohjaista politiikkaa, jossa fasilitoitu vuorovaikutus on ensisijaisessa roolissa. Tiedesparrauksessa yleisenä työvälineenä ovat työpajat ja yleensä työskentely perustuu niihin. Työpajoja on esimerkiksi käytetty haastemäärittysten selvittämisessä sekä mahdollisten tietouukkojen tunnistamisessa erilaisissa hankkeissa. Tiedesparrauksessa käytetään erilaisia työmateriaaleja, kuten tutkijoiden tekemiä selvityksiä tai toisenlaisia taustamateriaaleja ja muistioita. (SOFI n.d.)

Tiedesparrauksen onnistuneesta käytöstä löytyy esimerkki ympäristöministeriön luonnonsuojelulain uudistus -lakihankkeesta (2020). Tietopohjaa rakennettiin selvitysten ja asiantuntijoiden näkökulmien avulla, mutta aiheen monitahoisuuden vuoksi valmistelijat kokivat, että vielä syvempi vuorovaikutus tutkijoiden kanssa oli paikallaan. Lainvalmistelun alkuvaiheessa hyödynnettiin tiedesparrausta. Kokemukset olivat erittäin myönteisiä ja pidempi vuorovaikutus tutkijoiden kanssa koettiin arvokkaana. (Ympäristöministeriö 2020.)

Toisaalta tiedesparraukseen liittyy myös haasteita. Aiemmin koettuja ongelmia ovat olleet valmistelijoiden ja tutkijoiden mielestä ajankäyttö ja ajan löytäminen tiedesparraukselle. Tiedesparraukset ovat pääsääntöisesti tehty vain hallinnon kielellä eli suomeksi, mikä rajoittaa osallistuvien tutkijoiden määrää. Ylipäänsä tiedesparraus ilmiönä on melko uusi toimintatapa, minkä takia sen konkreettisista vaikutuksista tiedetään melko vähän. (SOFI n.d.)

Asiantuntijatiedon hyödyntämisen ongelma kytkeytyi osittain myös lainvalmistelun poliittiseen ulottuvuuteen. Useat haastateltavista kokivat ongelmana sen, että hallitusohjelmassa lainsäädäntöstrategia saattaa lukittua melko vahvasti jo ennen lainvalmistelun käynnistämistä. Lainsäädäntöstrategian pitäisi olla yleisluonteisempaa ja alkaa varhaisemmasta arviointikohdasta, jotta myös tulevaisuusnäkökohtien kannalta tärkeää asiantuntijatietoa olisi helpompi hyödyntää. Esille nousi ehdotus kehittää yli hallituskausien menevää sääntelyä. Kun aloittavat hallitukset tekevät hallitusohjelmaansa ja lainsäädäntöohjelmiaan, pitäisi prosessiin saada systemaattisesti mukaan tulevien sukupolvien huomioon ottamista.

Haastateltavien mielestä lainvalmistelun oppaissa ja vaikutusarviointia koskeissa ohjeistuksissa voitaisiin kiinnittää huomiota tuleviin sukupolviin. Yhden haastateltavan mielestä lainvalmistelijan oppaissa ja vaikutusarviointia koskeissa ohjeistuksissa tulisi nimenomaisesti esittää, että lainvalmistelussa on systemaattisesti arvioitava, mitä vaikutuksia erilaisilla ehdotetuilla sääntelyillä on tuleville sukupolville. Toisen haastateltavan mukaan lainvalmistelussa tulisi tehdä enemmän arviomuistioita, jotta voitaisiin miettiä, miten erilaiset hankkeet ylipäänsä vaikuttavat tuleviin sukupolviin ja miten näiden vaikutuksia olisi mahdollista arvioida. Eräs haastateltava esitti näkemyksen laajemmassa merkityksessä; politiikan teon vaiheessa on tärkeää miettiä pitkäjänteisesti ja tuoda pitkäjänteisyys kaiken läpäiseväksi periaatteeksi säädöspoliittiseen valmisteluun. Yhtenä vaihtoehtona nousi esiin ajatus voisiko lainvalmisteluprosessiin perustuslakiarviointikohtaan paremmin jäsenellä kestävän kehityksen teemat. Kehittämisehdotuksiksi haastateltava otti tulevaisuusvaliokunnan tai määräaikaisen arviointiryhmän, joka tekisi eduskunnassa selvityksen, miten hallituksen esityksissä arvioidaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista tulevien sukupolvien näkökulmasta.

Ennakointitiedon integroimiseksi paremmin lainvalmisteluun haastateltavat korostivat, että lainvalmisteluun tarvitaan enemmän osaamista koskien tulevien sukupolvien oikeuksia. Yhden haastateltavan mielestä lähtökohtana tulisi olla selvitys siitä, miten ennakointia voisi paremmin hyödyntää ja mitä kehityssuuntia sillä tavoitellaan. Erään osallistujan mielestä ratkaisuna voisi olla lainvalmistelun kulttuurin muuttaminen siten, että poliittinen ohjaus lainvalmistelussa olisi vaiheistettu, jolloin ennakointitietoa voitaisiin hyödyntää paremmin. Esille nousi myös mahdollisuus ottaa huomioon erilaiset kehityslinjat skenaariotyön avulla, missä pyrittäisiin muodostamaan ja kirjoittamaan lainsäädäntöä, joka on kestävä ja pysyvä. Haastatteluissa kannustettiin käyttämään tieteeseen perustuvia skenaarioita, joiden avulla pohdittaisiin erilaisia ennusteita, jotka olisivat lähtökohdaksi sille mitä lainsäädännössä lähdetään tavoittelemaan. Lisäksi haastatteluissa painotettiin, että lainvalmistelussa pitäisi pystyä tunnistamaan välittömät vaikutukset skenaarioajattelun avulla ja miettiä mitä seurauksia eri sääntelyllä on ja mitä olisi tapahduttava, jotta tavoitellut vaikutukset toteutuisivat (syy-seuraussuhteiden analysoiminen).

Tärkeänä huomiona lainsäädännön jälkiarvioinnista haastatteluissa ilmeni ajatus siitä, että luomalla valmisteluprosessit, joissa tutkijat tekevät yhteistyötä valmisteluorganisaation kanssa, voitaisiin myös parantaa lainsäädännön vaikuttavuusarviointia. Näin ollen asiantuntijaperusteinen lainvalmistelu voisi edesauttaa ja ohjata myös onnistunutta jälkiarviointia.

9.3 Työpajassa tuotetut ehdotukset

Käsitlemme ensin tässä alaluvussa työpajassa tuotettuja suosituksia ja osallistujien käymää keskustelua ja perusteluja suositusten taustalla. Työpajan tavoitteena oli antaa suosituksia ennakoinnin ja tulevien sukupolvien huomioimisen käytännöistä lainvalmistelussa ja päätöksenteossa. Työpajan tulokset kokoava taulukko on liitteessä 5.

Instituutiot

Työpajan ensimmäinen teema oli: ”Millä instituutioilla ja toimintatavoilla voitaisiin tunnistaa tulevien sukupolvien tarpeet päätöksenteossa?”

Työpajan alussa osallistujat keskustelivat siitä, miten tulevaisuutta ja tulevia sukupolvia huomioidaan tällä hetkellä suomalaisessa päätöksenteon instituutioissa. Osallistujat katsoivat, että Suomessa on jo olemassa sopivia rakenteita tulevien sukupolvien huomioimiseen. Tulevaisuusvaliokunta mainittiin esimerkkinä tällaisesta rakenteesta. Lisäksi osallistujat näkivät, että Suomessa on jo saatavilla tulevaisuusajattelun koulutusta ja osaamista. Osallistujien mielestä Suomessa on poikkihallinnollista ymmärrystä siitä, miten tulevia sukupolvia tulisi huomioida suomalaisessa päätöksenteossa. Tulevien sukupolvien huomioimista tukee yhden osallistujan mukaan tulevaisuusselontekomenettelyn muuttaminen vaikuttavammaksi ja ministeriöiden tekemä yhteistyö.

Osallistujat keskustelivat myös teemaa koskevista ongelmista. Yhtenä ongelmana pidetään, että tulevaisuusvaliokunnan työ alkaa aina alusta hallituksen vaihtuessa, vaikeuttaen pitkäjänteistä työskentelyä. Toinen ongelma osallistujien mukaan on, että tulevaisuutta käsittelevät kysymykset ovat monille poliitikoille haastavia, koska ne ulottuvat poliitikkojen toimikautta pidemmälle. Erään osallistujan mielestä poliittinen sykli on niin lyhyt, että poliitikot eivät saa tulevaisuutta koskevien kysymysten edistämistä ”pisteitä”, jonka vuoksi poliitikot eivät koe toimintaa välttämättä kannattavana. Osallistujat korostivat, että Suomi on kriittisessä vaiheessa tulevaisuudentutkimuksen kannalta; ennakointia haluttaisiin enemmän, mutta ennakoinnille ei ole osaamista tai tilaa. Työpajakeskustelussa nousi esille, että päätöksenteossa samaan aikaan halutaan enemmän ennakointia, mutta sen toteutuessa päätöksentekijät saattavat säikähtää ennakoinnin vaikuttavuutta.

Osallistujat ehdottivat olemassa olevien rakenteiden suhteen tulevaisuusvaliokunnan roolin vahvistamista ja edelleen tulevaisuusselonteon vaikuttavuuden vahvistamista, kuten tällä hallituskaudella on jo pyritty tekemään. Tulevaisuusvaliokunnalle tulisi osallistujien mukaan antaa enemmän valtuuksia (esimerkiksi veto-oikeuden kautta), jotta se pystyisi varmistamaan, että tulevat sukupolvet huomioidaan lainvalmistelussa. Tulevaisuusselonteon prosessia vahvemmin tukemalla, sille annettaisiin enemmän vaikutusvaltaa päätöksenteossa ja mahdollisuuksia kasvattaa ministeriöiden osaamista pohtia vaihtoehtoisia tulevaisuuksia.

Lopuksi osallistajat keskustelivat siitä, olisiko kokonaan uusille instituutioille ja toimintatavoille tarvetta. Eräs osallistuja ehdotti satunnaisesti valittua puntaroivaa kansalaispaneelia, joka toisi moniäänisyyttä tulevaisuutta koskevaan keskusteluun. Osallistajat näkivät Walesin ja Irlannin hyvinä esimerkkeinä, joista voidaan ottaa mallia ja oppia uusia toimintatapoja. Walesin esimerkin mukaisia käytäntöjä olisivat tulevaisuusvaltuutettu ja tulevien sukupolvien huomioimiseen velvoittava lainsäädäntö. Irlanti on puolestaan edelläkävijä puntaroivien kansalaiskeskustelujen järjestämisessä. Irlannissa on järjestetty useita satunnaisvalintaan perustuvia kansalaiskokouksia (*Citizens' Assembly*), ja ne ovat myös myötävaikuttaneet perustuslakimuutoksiin (esimerkiksi aborttioikeus). Irlannissa kansalaiskokoukset ovat saavuttamassa institutionaalisen aseman tahona, joka antaa suosituksia maan parlamentille erityisen tärkeissä yhteiskunnallisissa kysymyksissä.

Lainvalmistelu: kestävä kehitys ja tulevat sukupolvet

Työpajan toisena teemana oli tulevat sukupolvet ja kestävä kehitys lainvalmistelussa. Tee-maa tarkennettiin kysymyksillä: ”Miten lainvalmistelussa voitaisiin paremmin tunnistaa ja huomioida tulevat sukupolvet kestävä kehityksen turvaamiseksi?” ja ”Miten voitaisiin lisätä lainvalmistelijoiden ja lainsäädäntöjärjestelmän kyvykkyyttä ottaa huomioon tulevat sukupolvet ja kestävä kehitys?”

Työpajan pienryhmä keskusteli aluksi, miten tulevat sukupolvet ja kestävä kehitys huomioidaan tällä hetkellä lainsäädäntötarpeita tunnistettaessa ja lainvalmistelussa. Osallistujien mukaan kehitystä parempaan on tapahtunut; yleinen tietoisuus kestävä kehityksen tärkeydestä on lisääntynyt, ja ennakointitietoa on pystytty tuottamaan paremmin. Esimerkiksi sosiaaliturvauudistusta toteutetaan pitkäjänteisesti yli vaalikausien, mikä on merkittävää uudistuksen laajuuden ja kauaskantoisuuden vuoksi. Myös budjettipolitiikassa on siirrytty pidemmän aikajänteen huomioimiseen. Kuulemismenettelyt ovat monipuolistuneet ja laajoissa hankkeissa on laaja-alaiset työryhmät, jotka mahdollistavat erilaisten näkökulmien huomioimisen.

Osallistajat tunnistivat nykytilanteesta useita ongelmakohtia. Kestävä kehityksen näkökulmasta lainsäädännössä on usein yhä kyse varsin lyhyestä aikajänteestä. Työpajassa tuotiin esille, että taloudellisen, sosiaalisen ja ekologisen kestävyuden yhdistämiseen lainvalmistelussa ei ole riittäviä metodologioita. Poliittinen valmistelu, päätöksenteko ja virkamiesvalmistelu ovat liian erillään toisistaan. Hallitusohjelma ohjaa liikaa lainsäädäntöä, mikä rajoittaa vaihtoehtojen pohdintaa lainvalmistelussa. Lainvalmistelussa aikajänne on liian lyhyt, eikä siinä tunnisteta tai keskustella riittävästi pitkän aikavälin vaikutuksista. Lainvalmistelu on ylipäänsä liian reaktiivista ja keskittyy akuuttien ongelmien korjaamiseen. Kestävä kehityksen juurruttaminen edellyttäisi, että lainvalmistelussa ennakoitaisiin ongelmia ja vastattaisiin niihin. Jälkiarviointia ei tehdä systemaattisesti, vaan arviointi on satunnaista ja projektiluontoista. Lainvalmisteluun ja kuulemisiin tarvittava aika on usein

liian lyhyt. Ylipäättään ministeriöiden välillä on suuria eroja, miten ne huomioivat tulevia sukupolvia ja kestävästä kehitystä lainvalmistelussa.

Osallistujat keskustelivat myös kehittämisehdotuksista. Osallistujat ehdottivat muun muassa asiantuntijoiden ja tutkijoiden kuulemista lainvalmistelun varhaisissa vaiheissa. Kuulemisvaihetta voisi tehostaa sillä, että kaikki ministeriöt ottavat lausuntopalvelu.fi-palvelun vakiintuneeseen käyttöön ja että nuoria kuultaisiin useammin. Kuulemisissa voitaisiin erityisesti kannustaa pohtimaan pitkän aikavälin ja tuleviin sukupolviin kohdistuvia vaikutuksia. Kuulemisiin ja saadun palautteen analysoimiseen on keskeistä varata riittävästi aikaa, jotta kaikki esitetyt näkökulmat voidaan ottaa huomioon.

Koska merkittävät lainsäätöhankkeet määritellään jo hallitusneuvotteluissa, osallistujat ehdottivat kestävästä kehityksen periaatteiden jalkauttamista hallitusneuvotteluihin tarkoitusta varten kehitetyn prosessin avulla. Lisäksi lainvalmistelussa tulisi tunnistaa kestävyden kannalta kriittiset hankkeet, jotta kyseisissä hankkeissa voidaan huomioida kestävä kehitys vaikutusarvioinnissa. Keskeisten hankkeiden tunnistaminen on olennaista resurssien kannalta, sillä ei ole kannattavaa yrittää huomioida kestävästä kehityksen tavoitteita kaikissa lainsäädäntöhankkeissa. Keskusteluissa tuli esille mahdollisuus järjestää tulevaisuustyöpajoja kriittisiksi tunnistetuissa hankkeissa. Jälkiarvointivaiheeseen voitaisiin ottaa käyttöön erillinen kestävästä kehityksen, tulevien sukupolvien ja pitkän aikavälin vaikutusten vaikutusarviointi. Vaikutusarvioinnissa tulisi ylipäänsä saada sovitettua kestävyys- eri ulottuvuudet samaan aikajänteeseen. Osallistujat korostivat myös lainvalmistelijoiden ja valiokuntien parempaa yhteistyötä ja peräänkuuluttivat tarvetta asennemuutoksiin kestävästä kehityksen jalkauttamisen suhteen.

Lainvalmistelu: ennakointi

Työpajan kolmas teema koski ennakointia ja ennakoititiedon käyttöä lainvalmistelussa. Keskustelua ohjasi kysymys: ”Miten ennakoititietoa käyttämällä tulevat sukupolvet voidaan huomioida paremmin sääntelytarpeiden tunnistamisessa ja lainvalmistelussa?”

Nykytilasta keskustellessa osallistujat korostivat, että kyvykkyys ennakointiin on parantunut viime vuosina, ja tarve ja paikka tulevaisuuskeskusteluille tunnistetaan entistä paremmin. Ennakoititiedon käyttöä heikentää kuitenkin lainvalmisteluun vaikuttava poliittisuus, kuten vaihtuvat hallituskaudet ja politiikan ailahtelevaisuus. Keskustelussa keskityttiin suurimmalta osin siihen, minkälaisilla menetelmillä ja prosesseilla ennakoititietoa nykyään tuotetaan. Osallistujat nostivat esiin rahalla hankitun tiedon ja korostivat, että rahoituksen saatavuus on usein ongelma. Nykytilanteessa ei kaiken kaikkiaan ole riittävästi resursseja tiedontuotantoon. Esimerkiksi nostettiin esiin tiedon ”laajempi käyttö” eli erilaisien vaikutusten ja myös hiljaisen tiedon huomiointi. Osallistujat huomauttivat, että tällä hetkellä ennakoitintyössä käytetään pääasiassa numeerista tietoa.

Osallistujien mielestä lainvalmistelussa arvioidaan vaikutuksia tuleviin sukupolviin, mutta arviointia rajoittaa aikapaine. Osallistujat käyttivät tapausesimerkinä heikkojen signaalien käyttöä lainvalmistelussa. Monien osallistujien mielestä heikkoja signaaleja on onnistuttu tunnistamaan esimerkiksi EU:ssa. Työpajassa keskusteltiin, milloin heikot signaalit olisivat riittävän uskottavia ja miten ne otettaisiin osaksi politiikan valmistelua, esimerkiksi tulevaisuuskatsauksia. Työpajassa korostettiin, että keskustelulla ja vuorovaikutuksella voidaan edistää heikkojen signaalien huomioimista.

Kehittämisehdotusten suhteen ryhmä keskusteli tarvittavasta ennakointitiedosta, lainvalmistelijoiden ennakointikyvykkyydestä sekä vaikutusarviointista. Ennakointitiedon käytössä lainvalmistelussa olennaista olisi hyödyntää myös muunlaista kuin numeerista tietoa, vaikka numeerinen tieto tärkeää onkin. Laadullisen ja muun tiedon käyttö on tärkeää etenkin tilanteissa, joissa tarkastellaan kaukaisessa tulevaisuudessa mahdollisesti toteutuvia tapahtumia tai vaikutuksia. Monipuolisen, faktapohjaisen tiedon käyttö on myös tärkeää, jotta lainsäädännöstä saataisiin pitkäjänteisempää ja vastustuskykyisempää hallituskausien vaihtuvuudelle ja politiikan muutoksille. Lainsäädäntöhankkeet ovat erilaisia, joten tarpeet esivalmistelulle poikkeavat. Yleisesti ottaen olisi tärkeää lisätä skenaariotyötä eri lainvalmistelun vaiheissa, jotta voitaisiin hahmottaa lainsäädäntöön liittyviä tulevaisuusvaihtoehtoja. Skenaarioita voitaisiin hyödyntää esimerkiksi ilmastolainsäädännössä.

Ennakointikyvykkyyden kasvattamiseksi tulisi lisätä perusosaamista ja -ymmärrystä ennakkoinnista, minkä lisäksi ennakointia tulisi tehdä lainvalmistelussa mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Kehittämistoimenpiteeksi ehdotettiin myös yhteiskunnan kansainvälisen ja kansallisen toimintaympäristön seurantaa, jatkuvaa keskustelua kokonaiskuvan hahmottamiseksi. Toimenpiteet ovat tärkeitä, koska lainvalmistelussa tehty ennakointi ei tällä hetkellä ole kovin systemaattista.

Osallistujien mielestä ennakointivalmiuksia voitaisiin vahvistaa siten, että vaikutusarvioinnin ohjeet huomioitaisiin ja tarvittaessa kerrattaisiin lainsäädäntöprosessin alussa. Vaikutusarvioinnin rinnalla voitaisiin myös enenevästi pohtia erilaisia lainsäädäntöratkaisuja (esim. pykäläsisältöjä) ja niitä seuraavia poliittisia ratkaisuja. Keskeistä vaikutusarvioinnissa olisi huomioida uusin tieteellinen tieto aiheesta. Huolellisella vaikutusarvioinnilla voitaisiin välttää tarvetta päivittää lakeja usein.

Yhteenveto

FORGE-hankkeen asiantuntijakyselyt, -haastattelut sekä työpaja tuottivat lukuisia erilaisia kehittämis ehdotuksia tulevaisuuden huomioivan päätöksenteon edistämiseksi. Asiantuntijakyselyssä pohdittiin tulevien sukupolvien edustamista ja tulevaisuussuuntautunutta lainvalmistelua. Vaikka vastaukset olivat hyvin monipuolisia, niissä korostui tulevaisuussuuntautuneen kulttuurin luominen. Tulevaisuuteen suuntautumisen, vuoropuhelun ja deliberation korostaminen sekä vaihtoehtoisten tulevaisuuksien tarkastelun tarvetta korostettiin yleisesti

Asiantuntijahaastattelujen perusteella aikajänne lainvalmistelussa on kontekstisidonnaista. Haastattelussa esiin nousi, että lainsäädäntöstrategia lyödään lukkoon hallitusohjelmassa, eikä asiantuntijoille anneta riittävästi mahdollisuuksia osallistua lainvalmisteluun. Kehittämis ehdotuksiksi mainittiin esimerkiksi tiedesparraussysteemi, jossa virkamiehet ja tutkijat käyvät intensiivistä dialogia keskenään. Ehdotus voisi antaa edellytyksiä ilmiöpohjaisen lähestymistavan lainvalmistelussa, joka toissijaisesti edistäisi yli hallituskausien menevän sääntelyn kehittämistä.

Työpajan osallistujat kokivat, että tulevista sukupolvista on nykyään enemmän keskustelua, yhteistyötä ja tietämystä ja mahdollisia rakenteita niiden huomioimiseksi. Osallistujat tunnistivat myös haasteita lainvalmistelussa tästä näkökulmasta, kuten liian lyhyen aikaperspektiivin, aikapaineen ja hallitusohjelman vahvan ohjauksen. Työpajassa ehdotettiin ratkaisuksi muun muassa seuraavia toimenpiteitä; tulevaisuusvaliokunnan vahvistaminen, asiantuntijoiden kuulemisen aikaistaminen, lainvalmisteluajan pidentäminen ja ennakoinnin perusosaamisen sekä ymmärryksen lisääminen lainvalmistelussa.

10 Käsitteellisiä ja metodologisia jännitteitä sekä politiikkasuosituksia

10.1 Käsitteellisiä ja metodologisia jännitteitä

Tässä luvussa esittelemme FORGE-hankkeen tekemät kehittämissuositukset sekä perusteluja niiden taustalla. Tarve kehittämissuosituksille perustuu muun muassa hankkeen tietotarvekuvauksessa esitettyihin tutkimuskysymyksiin: 1.1. "Miten tulevat sukupolvet voidaan nykyistä paremmin ottaa huomioon lainvalmistelussa?", 1.4. "Miten lainsäädännöllä voidaan turvata myös tulevien sukupolvien oikeudet ja mahdollisuudet sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväan elämään?", 2.1. "Miten ennakoitua voidaan hyödyntää nykyistä paremmin sääntelytarpeiden tunnistamisessa?", 2.2. "Miten ennakoitua voidaan kytkeä osaksi lainvalmistelua?" ja 2.3. "Millaiset ennakointimallit ja -menetelmät soveltuvat sääntelytarpeiden tunnistamiseen ja lainvalmisteluun?".

Keskeistä on huomata, että nämä tietotarvekuvauksessa esitetyt kysymykset eivät ole empiirisiä vaan enemminkin normatiivisia. Empiirinen aineisto voi näin ollen antaa lähinnä syötteitä suositusten muodostamiselle. Hankkeen esittämät suositukset perustuvat vain osittain hankkeessa tuotettuihin empiirisiin aineistoihin (kysely, haastattelut, työpaja). Suositusten muodostamista on ohjannut myös perehtyminen ennakoinnin ja tulevien sukupolvien huomioimisen käytäntöihin eri poliittisen päätöksenteon konteksteissa sekä näitä koskevaan tutkimuskirjallisuuteen.

Hankkeen tekemien suositusten taustalla ovat tutkijaryhmän normatiiviset näkemykset siitä, että tulevaisuutta koskevan päätöksenteon tulisi perustua monipuoliseen tietopohjaan sekä pyrkimykseen huomioida päätösten vaikutuspiirissä olevien ihmisten intressejä, mukaan lukien tulevat sukupolvet. Tutkijaryhmän näkemyksiä ennakoinnin ja tulevien sukupolvien huomioimiseen liittyvistä perustuvanlaatuisista kysymyksistä avataan tässä, käsitteellisiä ja metodologisia jännitteitä koskevassa alaluvussa. Tässä alaluvussa tunnistamamme jännitteet liittyvät ennakoinnin menetelmiin ja ennakoitiedon luonteeseen sekä niiden suhteeseen poliittiseen päätöksentekoon ja lainvalmisteluun. Lisäksi nostamme esille ennakoitua ja asiantuntijatietoon perustuvan päätöksenteon ja edustuksellisen demokratian välisen jännitteen. Seuraavassa alaluvussa 10.2. tarkastelemme edellytyksiä tulevaisuuden huomioivaan lainvalmisteluun Suomessa. Lopuksi esittelemme FORGE-hankkeen omat politiikkasuositukset alaluvussa 10.3.

Ensimmäinen ennakoititiedon tuottamiseen ja käyttöön liittyvä jännite koskee sitä, minkälainen on hallinnollisesti legitiimin tiedon muoto. FORGE-hankkeen aineistosta nousee esiin *jännite kvantitatiivisen eli numeerisen ja kvalitatiivisen eli laadullisen tiedon välillä*. Kyseinen jännite kvantitatiivisen ja kvalitatiivisen tiedon välillä on näkyvissä ministeriöiden toimintakulttuureissa ja päätöksenteossa. Yksinkertaistaen tämä jännite tarkoittaa sitä, että numeroiksi pelkistettyä tietoa on helpompi viedä osaksi päätöksenteon ydintä kuin laadullista, tai spekulatiivisempaa, tietoa. Jännite on perinteinen myös yliopistoissa: se näkyy edelleen keskustelussa ”kovista” (esimerkiksi luonnontieteet) ja ”pehmeistä” (esimerkiksi ihmistieteet) tieteenaloista.

Tulevaisuuden ja tulevien sukupolvien huomioimisessa edellä esitellyllä jännitteellä on merkitystä erityisesti sen suhteen, minkälaisia ennakkoinnin menetelmiä sekä toiminta- ja ajattelutapoja voidaan soveltaa päätöksenteon kannalta legitiimin ennakoititiedon tuottamisessa. Useissa ennakkoinnin menetelmissä, kuten skenaario- tai Delfoi-analyyseissa, voidaan käyttää ja tuottaa sekä kvantitatiivista että kvalitatiivista tietoa. Ennakkoinnin menetelmät soveltavat usein ns. arviointitietoa eli asiantuntijoiden tai kansalaisten tuottamia arvioita koskien esimerkiksi jotakin tiettyä tulevaisuuden ilmiötä tai tapahtumaketjua. Monesti tulevaisuuteen liittyvät kysymyksenasettelut ovat kuitenkin senkaltaisia, että on vaikeata muodostaa aukotonta kvantitatiivista tietoa. Mikäli kvalitatiivinen tietoa jää jatkuvasti vähemmälle käytölle suhteessa kvantitatiiviseen tietoaan, voi seurauksena olla se, että epäjatkuvuutta kuvaava tietoa suodattuu pois päätöksentekoprosesseista. Suodattuminen johtaa helposti siihen, että päätökset perustellaan historialliseen aineistoon ja jatkuvuutta korostavaan ennakoititietoon nojaten. Tämän seurauksena voi olla, että tulevaisuuden vaihtoehtojen laajuus ymmärretään päätöksentekotilanteessa liian kapeasti ja tulevaisuus näyttäytyy menneisyyden jatkeena.

Jännite liittyy erityisesti ns. epäjatkuvien tulevaisuuden ilmiöiden analysointiin. Epäjatkuvia ilmiöitä ovat esimerkiksi: 1) heikot signaalit, 2) villit kortit sekä 3) mustat joutsenet (*black swans*, yllättävät ilmiöt, jotka määritelmän mukaan voidaan tunnistaa vasta ilmiön toteutumisen jälkeen). Tämänkaltaisten ilmiöiden analyysissä kannattaisi yhdistää kvalitatiivisia ja kvantitatiivisia menetelmiä. Ilmiöiden keskeisiä piirteitä voi hahmotella kvalitatiivisesti, kuvaillen ilmiöiden mahdollisia piirteitä ja vaikutuksia sekä arvioiden niiden kytköksiä toisiin ilmiöihin. Näitä kuvauksia voidaan sen jälkeen tukea kvantitatiivisilla arvioilla koskien esimerkiksi ilmiön uskottavuutta, toteutumisen todennäköisyyttä, ilmiöön liittyviä riskejä tai arvioitua toteutumisuutta.

Eräs ratkaisu kvantitatiivinen–kvalitatiivinen-jännitteen hallintaan olisi se, että tulevaisuustyön ensimmäisessä vaiheessa käytetään kumpaakin tiedonmuodostamisstrategiaa eli tehdään sekä kvalitatiivista että kvantitatiivista analyysia soveltuvin menetelmin. Tämän jälkeen toteutetaan toinen vaihe, jolla pyritään syntetisoimaan tuotettua tietoa. Synteesiä voidaan tehdä monin tavoin, esimerkiksi soveltamalla tulevaisuudentutkimuksessa

kehitettyjä menetelmiä, kuten ristivaikutusanalyysia, muodostamalla aineistosta erilaisia indikaattoreita tai koostamalla aineisto tulevaisuusargumenteiksi, joita tuetaan sekä kvalitatiivisilla että kvantitatiivisilla arvioilla.

Toinen ennakkointia koskeva jännite liittyy *ennakkointitiedon koostamiseen joko inklusiivisena ja osallistavana kansalaisprosesseina tai ministeriövetoisina asiantuntijaprosesseina*. Tämä jännite määrittää pitkälti, miten kattavasti ennakkointitiedon kokoamisessa otetaan huomioon kansalaisten näkökulmia ja miten laaja-alaista tiedon ja näkemysten kokoaminen on. Asiantuntijaprosessit eivät periaatteessa ole vastakkaisia tiedon moninäkökulmaisuuksien kannalta, mutta käytännössä asiantuntijaprosesseissa tiedon luonne usein tyypistyy tietyille hallinnolliselle sektorille, toisin sanoen perustuu käytännössä siihen, miten asiantuntija näkee osaamisensa rajat tai miten asiantuntijan edustaman ministeriön toimiala on rajattu. Usein asiantuntijapohjainen tietoaines kuvastaa myös laajemmin asiantuntijan taustaorganisaation erilaisia agendoja ja kiinnittyy erilaisiin teknokraattisiin johtamisprosesseihin. Lyhyesti sanottuna: jännite asettuu laaja-alaisen kansalaistiedon ja teknokraattisen hallinnollisen tiedon välille.

Ennakkointia voidaan soveltaa eri tavoin edistämään pitkän aikajänteen suunnittelua ja siten tulevien sukupolvien näkökulmaa. Ennakkointiprosessien ja -tiedon tarkoituksena on avata näkökulmia erilaisiin mahdollisiin tulevaisuuden kehityskulkuihin ja siten lisätä päätöksentekijöiden ymmärrystä tulevaisuuden mahdollisuuksista. Ennakkoinnin avulla voidaan kartoittaa päätösten mahdollisia vaikutuksia ja näin ollen niitä voidaan käyttää myös poliittisia päätöksiä perusteltaessa. Ennakkointitietoa ei tulisi kuitenkaan käyttää suoraviivaisesti legitimoimaan tiettyjä poliittisia päätöksiä. Pikemminkin sen tulisi yhdessä muun tutkimukseen ja näyttöön perustuvan tiedon kanssa muodostaa päätöksentekoa tukevan tietoperustan, johon nojaten voidaan käydä julkista keskustelua, tehdä arvovalintoja ja poliittisia päätöksiä. Poliittiset päätökset ovat aina arvopohjaisia valintoja, jotka tehdään suuresta määrästä erilaisia tulevaisuuden mahdollisuuksia.

Tämä johtaakin kolmanteen tunnistettuun jännitteeseen, toisin sanoen *asiantuntija- ja ennakkointitiedon käytön ja edustuksellisen demokratian väliseen jännitteeseen*. Asiantuntijatiedon käyttö on erityisen olennaista epävarmojen tulevaisuuksien ennakkoinnissa. Asiantuntijatiedon merkityksen lisäämiseen ratkaisevasti poliittisten päätösten valmistelussa sisältyy kuitenkin ilmeinen riski, että poliittisten päättäjien vastuuasema äänestäjien näkökulmasta heikkenee. Vaaleissa konkretisoituva vastuu ja äänestäjien mahdollisuus vaihtaa päätöksentekijät ei ulotu edustuksellisten instituutioiden ulkopuolella toimiviin asiantuntijoihin. Asiantuntijatiedon hyödyntämiseen perustuva teknokraattinen päätöksentekomalli saattaa jättää kansalaiset yhteiskunnassa taka-alalle ja kaventaa heidän vaikutusmahdollisuuksiaan (ks. esim. Caramani 2020).

Mahdollisia jännitteitä tai ainakin vielä ratkaisemattomia haasteita liittyy myös aihepiiriin peruskäsitteisiin. Asiantuntijahaastatteluissa kävi ilmeiseksi, että vaikka tulevien sukupolvien hyvinvoinnin merkitys on selvästi laajasti tunnustettu, termien ”tulevat sukupolvet” ja ”pitkä aikajänne” tarkka käsitteellistäminen on vielä suurelta osin tekemättä. Näiden käsitteiden operationalisointi lainvalmistelun tarpeisiin edellyttäisi yhteistä ymmärtämystä siitä, mitä ihmisryhmiä tulevilla sukupolvilla tarkoitetaan ja kuinka kauas tulevaisuuteen aikajänne ulottuu. Samalla on selvää, että termien merkitys vaihtelee eri politiikkasektoreiden ja eri lainsäädäntöhankkeiden välillä. Tulevaisuushorisontti on eri matkan päässä vaikkapa ympäristö-, vero- tai koulutuspolitiikassa. Yleispäteviä määrittelyitä lainvalmistelua tai sen jälkiarviointia varten on edellä mainituista syistä jopa mahdotonta tehdä, mutta sektorikohtaista ja yleisempääkin keskustelua lainsäädännön vaikutuksista ja niiden ennakoinnista ja todentamisesta olisi hyödyllistä käydä. Keskustelu voisi lieventää sitä ristiriitaa, että yhtäältä lainsäädännön tulevaisuusvaikutusten tärkeys on tunnustettu, mutta toisaalta niiden käsittely koetaan hankalaksi sekä käsitteellisesti että menetelmällisesti.

10.2 Tulevaisuuden huomioiva päätöksenteko Suomessa: edellytykset ja haasteet

Tässä alaluvussa taustoitamme vielä tarkemmin FORGE-hankkeen tarjoamia kehittämissuhteita ottaen huomioon suomalaisen järjestelmän erityispiirteet. Aiempi tutkimus osoittaa, että edustuksellisten demokratioiden ”makrotason” instituutiot vaikuttavat siihen, minkälaisia kannustimia keskeisillä päätöksentekijöillä on ottaa huomioon päätösten vaikutuksia eri väestöryhmille eri aikajänneillä (esim. Jacobs 2016). Tyypillisesti lyhyiden vaalisyklien logiikalla toimivissa edustuksellisissa demokratioissa etenkin poliittisilla päättäjillä on vahvat kannustimet lähellä nykyhetkeä olevien asioiden painottamiseen tulevaisuuden kustannuksella. Tällaisesta makroperspektiivistä katsottuna sellaiset toimet, kuten tulevien sukupolvien valtuutetun viran perustaminen, voivatkin vaikuttaa eräänlaisilta päälle liimatuilta ratkaisuilta, jotka eivät tuo apua päätöksenteon lyhytjänteisyyden institutionaalisiin perussyihin edustuksellisissa demokratioissa.

Tutkimukset antavat kuitenkin myös viitteitä siitä, että sellaiset edustuksellisten järjestelmien välillä vaihtelevat institutionaaliset tekijät, kuten vaalitapa, voivat selittää, miten järjestelmät onnistuvat toteuttamaan tulevaisuuden huomioivaa ja kestäväää päätöksentekoa (Caluwaerts & Vermassen 2023). Makrotasolta tarkasteltuna Suomen poliittisessa järjestelmässä on jo monia sellaisia institutionaalisia tekijöitä, kuten suhteellinen vaalitapa, monipuoluehallitukset, hyvä hallinto ja kansalaisten luottamus julkisiin instituutioihin, jotka edesauttavat tulevaisuuden huomioimista päätöksenteossa ja lainsäädännössä.

Kansainvälisesti vertaillen Suomessa on myös sangen edistykselliset ennakkoinnin instituutiot kansallisella tasolla. Valtioneuvoston ennakointitoiminta on kytkeytynyt eduskunnan toimintaan tulevaisuusselontekomenettelyn kautta, ja eduskunnan tulevaisuusvaliokunta on jopa maailmanlaajuisesti ainutlaatuinen tulevaisuusorientaatiota edistävä parlamentaarinen valiokunta. Tulevaisuuden huomioivan päätöksenteon edistäminen Suomessa ei siis välttämättä edellytä uusien instituutioiden luomista tai edes merkittäviä muutoksia olemassa olevien instituutioiden tehtäviin tai toimivaltuuksiin. Tulevaisuuden huomioimista, ennakkointia ja kestävästä kehitystä voidaan edistää myös ”pehmeämmin” keinoin, esimerkiksi käytäntöjen ja asenteiden vähittäisillä muutoksilla.

Esimerkiksi tulevien sukupolvien valtuutetun viran perustaminen ei ole ainoa tai ehkä edes paras tapa edistää ennakkointia ja tulevien sukupolvien huomioimista suomalaisessa poliittisessa järjestelmässä ja lainsäädännössä. Kuten raportissa on todettu, valtuutettujen oikeutus edustaa tulevia sukupolvia on kyseenalaistettu monin eri perustein. Tulevien sukupolvien intressejä ja oikeuksia koskevissa arvioinneissa tulisi pyrkiä moniäänisyyteen, ja tulevaisuuden huomioimiseen tähtäävät käytännöt tulisi juurruttaa jo olemassa oleviin lainvalmistelun ja päätöksenteon instituutioihin ja käytäntöihin.

Tulevaisuuden huomioimisessa ei olekaan mitään helppoja ratkaisuja. Myös ennakkointitoimintaan voi liittyä ristiriitaisia odotuksia. Konkreettisenä esimerkkinä tästä olkoon ministeriöiden tulevaisuusksatukset ja niihin liittyvät odotukset. Tulevaisuusksatusten odotetaan yhtäältä tunnistavan jaettuina tulevaisuusksatuksia ja toisaalta laventavan ymmärrystä tulevaisuuden vaihtoehtoista. Parhaimmillaan ennakkointi tarjoaa systemaattisesti rakennettua ymmärrystä tulevaisuuden vaihtoehtoista (esimerkiksi skenaariot), jotka kattavat tulevaisuusksatusten siten, että toteutuva tulevaisuus kulkee jossakin skenaarioiden ”välissä”.

Ennakointitoiminnassa tulisi pyrkiä avaamaan vaihtoehtoisia kehityskulkuja yhteiskunnallisen keskustelun ja poliittisen päätöksenteon pohjaksi, mutta samalla tulisi pyrkiä olemaan avoin myös avoin yllättäville muutoksille. Kuten globaali pandemia ja Venäjän toteuttama hyökkäys osoittavat, tulevaisuus ei aina ole vain menneisyyden suoraviivainen jatke. Se mahdollisuus, että tulevaisuus on yllätyksellinen, tulisi siis ottaa vakavasti tulevien sukupolvien intressejä pohdittaessa. Ennakointiprosessien ja -menetelmien soveltaminen poliittisessa päätöksenteossa lisää niihin osallistuvien toimijoiden ymmärrystä tulevaisuuden avoimuudesta, epäjatkuvuuksista, ristiriidoista ja yllättävyydestä. Samalla ennakkointitoiminta ja -osaaminen altistaa toimijat jatkuvien ja nopeiden muutosten mahdollisuuksille ja nostaa yhteiskunnallisen järjestelmän kyvykkyyttä reagoida ja luovia myös nopeissa muutostilanteissa.

10.3 Hankkeen politiikkasuositukset

Ennakointi osaksi lainvalmistelua

Ennakoinnin suhteen esittelemme seitsemän kehittämissuositusta: 1) luodaan lainsäädäntötarpeiden tunnistamiseen ja lainvalmisteluun toimintatapoja, jolla voidaan pohtia erilaisia tulevaisuuden vaihtoehtoja, 2) tehdään ennakoinnista jatkuvaluonteista toimintaa lainvalmistelussa ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, 3) hahmotellaan toimintatapoja ennakointitiedon käyttämiseksi lainsäädäntöprosessin kaikissa vaiheissa: ennen prosessia, prosessin aikana ja prosessin jälkeen, 4) sovelletaan EU:n ja OECD:n hallinnon kehittämissuosituksia ennakointikyvykkyyksistä ja strategisesta ennakoinnista, 5) kehitetään voimassa olevien lakien ”tulevaisuusherkkyyttä” jälkikäteisarvioinneilla (*ex-post*), 6) alennetaan ennakoinnin osaamis- ja kustannuskynnyksiä sekä 7) hyödynnetään ennakointia keskeisen kehityksen tavoittelussa. Käymme seuraavaksi ehdotukset läpi.

1) Luodaan lainsäädäntötarpeiden tunnistamiseen ja lainvalmisteluun toimintatapoja, joilla voidaan pohtia erilaisia tulevaisuuden vaihtoehtoja

Suomalaisessa järjestelmässä hallitusneuvottelut ovat ratkaisevassa asemassa määriteltävissä hallituksen tavoitteita ja hallituskaudella toteutettavia lainsäädäntöhankkeita. Tarkasti laadittujen hallitusohjelmien tavoitteena on luoda vakautta toisinaan epätasaisesti toimiville koalitiollahallituksille. Niiden kääntöpuolena on tietty joustamattomuus etenkin epävarmoissa, kauas tulevaisuuteen katsovissa yhteiskunnallisissa haasteissa. Ministeriöiden tulevaisuuskatsaukset tuovat esille eri hallinnon alojen ennakointitietoa sekä ennen vaaleja että hallitusneuvotteluissa. Nykykäytännössä riskinä on, että päädytään melko yksipuolisiin näkemyksiin tulevaisuuden haasteista eikä kehitetä valmiuksia varautua epäjatkuviin kehityskuluihin (ns. ”villeihin kortteihin”).

Ensimmäinen ennakointiin liittyvä kehitysehdotuksemme on seuraava: lainsäädäntötarpeiden tunnistamiseen ja lainvalmisteluun sekä näihin kytkeytyviin poliittisiin prosesseihin tulisi luoda toimintatapoja, joiden avulla voitaisiin pohtia erilaisia tulevaisuuden vaihtoehtoja. Ehdotuksessa on kyse ennakointiajattelun ja skenaariomaisen tiedon käytön lisäämisestä suomalaisessa lainvalmistelussa. Kuten työpajassa todettiin, osana skenaariomaista toimintaa tulisi olla systemaattinen epävarmuuksien pohdinta erityisesti lainvalmisteluprosessissa. Keskeistä olisi epävarmuuksien näkyväksi tekeminen. Huomio tarkoittaa edellä käsiteltyihin jännitteisiin liittyen, että osa tiedosta on kvalitatiivista ja spekulatiivista. Myös tämänkaltaista tietoa tulisi pystyä tarkastelemaan osana lainvalmistelua, mikäli halutaan lisätä tulevaisuuden vaihtoehtojen pohdintaa.

Työpajassa puhuttiin myös osuvasti toimenpiteiden ”tuulitunneloinnista” eli testaamisesta erilaisten tulevaisuuspolkujen valossa. Toinen hyödyllinen menetelmä olisi iteratiivinen eteneminen lainvalmistelussa eli lainvalmistelussa käytäisiin läpi erilaisia tarkasteltavaan

aihepiiriin liittyviä vuorovaikutussuhteita eri skenaarioissa. Iteratiivinen toimintamalli vaatisi perustakseen systeemiajattelua (ks. kuudes ja seitsemäs kehittämissuositus). Tähän iteratiiviseen ajatteluun liittyy työpajassa esitetty idea pidemmän aikajänteen keskustelusta ja ”etukäteispohdinnasta”. Etukäteispohdinnalla viitattiin työpajassa erityisesti siihen, että asioista voitaisiin tehdä ”väliaikaisia tulkintoja”, joita voitaisiin prosessin edetessä tarkistaa ja tarvittaessa muuttaa.

2) Tehdään ennakkoinnista jatkuvaluonteista toimintaa lainvalmistelussa ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa

Toinen kehitysehdotuksemme liittyy edelliseen: ennakkoinnista tulisi tehdä jatkuvaluonteista toimintaa lainvalmistelussa ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa. Toiminnan tulisi olla hallinnon sektorit ylittävää, eli ministeriöiden ja muiden organisaatioiden tulisi tehdä yhteistyötä siinä määrin kuin se on mahdollista. Mitä jatkuvaluonteisempaa toiminta on, sen paremmin ennakointi integroituu osaksi muuta toimintaa, ja sen parempi on virkamiesten ennakointiosaaminen ja sitä kautta kyky soveltaa tietoa. Kuten työpajassa keskusteltiin, jatkuvaluonteisuus olisi erityisesti eduksi siinä kun ns. heikkoja signaaleja eli oraalla olevia mahdollisia muutosilmiöitä voitaisiin ottaa mukaan osaksi lainvalmistelun prosessia. Työpajassa pohdittiin mm., että ennakkoinnin jatkuvaluonteisuus mahdollistaisi signaalien pidemmän aikajänteen seurannan siten, että voitaisiin tunnistaa voimistuminen tai heikkeneminen. Keskeistä olisi pohtia, milloin signaalista tulee niin ”vahva” tai selkeä, että se tulisi huomioida lainvalmistelussa ja päätöksenteossa. Toinen jatkuvaluonteisuuteen liittyvä työpajassa keskusteltu teema korosti jatkuvaluonteisen ja poikkisektorialisen tilannekuvan ylläpitoa. Jatkuvaluonteinen ennakointi mahdollistaisi alati kehkeytyvän ja jaetun tilannekuvan muodostamisen eri ministeriöiden välillä. Uudistetulla tulevaisuusselontekomenettelyllä on tällä hallituskaudella luotu pohjaa ministeriöiden yhteiselle ja jatkuvalla ennakkoinnille.

3) Hahmotellaan toimintatapoja ennakointitiedon käyttämiseksi lainsäädäntöprosessin kaikissa vaiheissa: ennen prosessia, prosessin aikana ja prosessin jälkeen

Kolmas kehittämissuosituksemme liittyy jatkuvaluonteisen ennakointinäkökulman kehittämiseen lainsäädäntöprosessin tueksi. Tulostemme mukaan tällä hetkellä ennakointitietoa käytetään lainsäädäntöprosessissa pääasiassa prosessin alkuvaiheessa eli lainsäädäntötarpeiden tunnistamisessa ja lainsäädäntöprosessin valmistelussa (esimerkiksi ennakoarvioinnit) sekä lainsäädäntöprosessin jälkivaiheessa, jolloin lakia on alettu soveltaa (esimerkiksi jälkiarvioinnit). Analyysissämme emme onnistuneet löytämään kansainvälisiä esimerkkejä, joissa ennakointitietoa käytettäisiin systemaattisesti läpi lainsäädäntöprosessin eli joissa otettaisiin huomioon alku- ja jälkivaiheen lisäksi ns. keskivaihe eli lain muodostaminen. Kaikissa paikantamissamme esimerkeissä kysymystä tarkasteltiin

laajempaan viitekehyskysymyksenä eli puhuttiin yleisemmin tulevia sukupolvia koskevan tiedon tuottamisesta ja käytöstä poliittisessa päätöksenteossa tai esimerkiksi keskittyivät joko lainsäädäntöprosessin alkuvaiheeseen tai jälkiarviointeihin.

Tästä syystä ehdotamme, että Suomessa pyrittäisiin kehittämään systemaattista ja jatkuvaluonteista lainsäädäntöprosessin kolmen vaiheen läpi kulkevaa ennakointityön mallia. Tämä ennakointityön malli voisi perustua esimerkiksi kolmen toimintatavan yhdistelmään. Ensimmäinen toimintatapa korostaa yhteisen tilannekuvan tuottamista. Tilannekuvan rakentamisen prosessin tulisi olla toimijoiden yhdessä rakentama, iteratiivinen ja tarvittaessa sisältää myös kokeilevia työvaiheita. Toinen toimintatapa painottaa ennakointikyvykkyyden kehittämistä käymällä jatkuvaluonteista poikkihallinnollista dialogia. Kolmas toimintatapa voisi keskittyä tulevaisuudessa mahdollisten uusien ilmiöiden pohdintaan. Tällöin tulisi tarkastella sellaisia kehityskulkuja, jotka saattavat tulevaisuudessa huomattavasti muuttaa toimintaympäristöä ja siten vaikuttaa lakien sisältöihin. Keskeistä tässä ennakointityön mallissa olisi jatkuvaluonteisuus ja poikkihallinnollinen yhteiskehittäminen. Ennakointityötä voidaan tukea erilaisilla ennakoinnin menetelmillä, kuten tulevaisuustyöpajoilla, trendianalyysillä, skenaarioanalyysillä tai asiantuntijahaastattelulla (ks. esim. Pouru ym. 2020, 37–43).

4) Sovelletaan EU:n ja OECD:n hallinnon kehittämisehdotuksia ennakointikyvykkyyksistä ja strategisesta ennakoinnista

Neljäs kehittämisehdotuksemme on seuraava: sovelletaan EU:n ja OECD:n hallinnon kehittämisuosituksia. OECD:n *Regulatory Policy Committee* (OECD 2021a) suosittelee kehittämään erilaisia ennakointikyvykkyyksiä, kuten ennakoivat instituutiot, systemaattinen ja koordinoitu toimintaympäristöanalyysi ja erilaisten innovaatioidensäätelevien vaikutusten ennakoiva monitorointi. OECD suosittelee näitä kaikille jäsenvaltioille. EU:n *The EU Better Regulation Toolbox* taas suosittelee strategisen ennakoinnin (megatrendi-, skenaario- ja politiikkaoptioanalyysit) hyödyntämistä (Euroopan komissio 2021a). Yleisellä tasolla näiden linjausten soveltaminen on suositeltavissa.

5) Kehitetään voimassa olevien lakien ”tulevaisuusherkkyyttä” jälkikäteisarvioinneilla

Viides kehittämisehdotuksemme liittyy jälkikäteisarviointiin: kehitetään voimassa olevien lakien ”tulevaisuusherkkyyttä” jälkikäteisarvioinneilla. Useimmiten ennakointi kytkeytyy uusiin säädöksiin ja politiikkatoimiin, jos sitä sovelletaan poliittisessa järjestelmässä tai lainvalmistelussa. Ennakoinnin kaltaista toimintatapaa voidaan kuitenkin soveltaa myös säädösten tai politiikkatoimien jälkikäteisarvioinnissa kuvaamaan, miten hyvin olemassa olevat säädökset ja instituutiot vastaavat mahdollisia tai havaittavissa olevia tulevaisuuden kehityssuuntia. Toimintatapaa voisi kehittää suomalaisessa järjestelmässä.

6) Alennetaan ennakkoinnin osaamis- ja kustannuskynnyksiä

Kuudes kehittämisehdotuksemme kytkeytyy ehdotukseen ennakkoinnin jatkuvaluonteisuudesta: alennetaan ennakkoinnin osaamis- ja kustannuskynnyksiä. FORGE-projektin aikana virkamiehet esittivät usein ajatuksen, että skenaariotyö on kallista ja vaatii huomattavia rahallisia panostuksia. Useissa tilanteissa nousi esiin ajatus, että ennen kuin tulevaisuutta voidaan pohtia osana poliittista valmistelua, tulisi käydä läpi ”kallis” ja ”massiivinen” ennakointiharjoite. Jos suoritteeseen ei ministeriössä löydy budjettia, jää ennakointi helposti tekemättä. Toisin sanoen tulevaisuuden mahdollisia kehityskulkuja ei käydä lainkaan läpi tai niitä käydään läpi hyvin rajatusti. Tästä syystä järjestelmän toimijoiden kannattaisi etsiä kustannustehokkaita toimintatapoja tiedon jakamisen, tallentamisen ja jatkuvaluonteisuuden edistämiseksi. Yksi tapa olisi järjestää pienimuotoisia koulutuksia ministeriöiden kesken, joissa etsitään toimivia ja jaettuja menetelmiä. Toinen tapa olisi etsiä helppokäyttöisiä malleja ennakkoinnissa käytettävän tiedon jakamiseksi. Ennakkoinnin jatkuvaluonteinen tekeminen kasvattaa ja parantaa toimintatapoja ja kyvykkyyttä ennakointiin.

7) Hyödynnetään ennakointia kestäväen kehityksen tavoittelussa

Seitsemäs kehittämisehdotuksemme keskittyy kestäväen kehitykseen: hyödynnetään ennakointia kestäväen kehityksen tavoittelussa. Ennakkoinnin menetelmillä voidaan uudistaa kestäväen kehityksen lähestymistapaa tuomalla siihen systemaattisuutta ja hollistista tutkimusta, sillä ennakkoinnin menetelmät mahdollistavat systeemiajattelun ja pitkän aikajänteen näkökulman yhdistämisen. Useat ennakkoinnin menetelmät pohjautuvat systeemiajatteluun eli tarkasteltavan asiakokonaisuuden tulkittamiseen monesta eri näkökulmasta erityisesti korostaen näiden näkökulmien välisiä kytkentöjä ja vuorovaikutuksia. Systeemiajattelun näkökulmaa voidaan rakentaa melko yksinkertaisesti toteutettavilla menetelmillä, kuten esimerkiksi PESTEV-ajattelulla. PESTEV-ajattelussa ongelmaa tarkastellaan poliittisesta (*political*), taloudellisesta (*economic*), yhteiskunnallisesta (*social*), teknologisesta (*technological*), ekologisesta (*ecological*) ja arvojen (*values*) näkökulmista. Jo tämänkaltaisen, melko helposti toteutettavissa oleva kuvaileva menetelmä tuo esiin erilaisten näkökulmien välisiä yhteyksiä, jännitteitä ja ristiriitoja.

Kun systeeminen ajattelu yhdistetään vielä pitkän aikajänteen perspektiiviin, voidaan avata ja arvioida erilaisia mahdollisia tulevaisuuden kehityspolkuja sen sijaan, että pidättäydettäisiin esimerkiksi vain yhdessä oletetussa tulevaisuuspolussa. Tulevaisuusselonteon ensimmäinen osa on hyvä esimerkki tämän kaltaisesta ajattelu- ja työtavasta. Pitkän aikajänteen systeemistä näkökulmaa voidaan rakentaa esimerkiksi tekemällä tutkimuskohteesta systeemiokuvaus, jonka pohjalta voidaan eri menetelmin rakentaa erilaisia tulevaisuussuuntautuneita simulaatioita. Menetelmiä voidaan hyödyntää esimerkiksi yhteiskunnan sosioteknisten järjestelmien, kuten liikennejärjestelmän, tutkimuksessa (esim. Auvinen ym. 2012; 2015) tai globaalin ympäristön tulevaisuuspolkujen arvioinnissa (esim.

Steffen ym. 2019). Systeemanalyysiin ja mallinnukseen pohjautuvat menetelmäyhdistelmät voivat tuottaa hyödyllistä analyttistä tietoa myös tulevien sukupolvien näkökulman huomioimiseen.

Tulevien sukupolvien intressien monipuolinen tulkinta ja puntarointi

Tulevien sukupolvien huomioimiseksi lainvalmistelussa esittelemme viisi kehittämissuositusta: 8) määritellään tulevat sukupolvet osana perusoikeusjärjestelmäämme ja erikseen keskeisissä lainsäädäntöhankkeissa, 9) edistetään ennakoinnin ja kestäväen kehityksen roolia hallitusneuvotteluissa, 10) pyritään arvioimaan lainsäädännön vaikutuksia entistä systemaatisemmin eri aikajän-teillä samalla tunnistetaan tähän liittyvät epävarmuudet, 11) sisällytetään eduskuntakäsittelyyn tulevaisuusvaikutusten tarkempaa erittelyä sekä vahvistetaan tulevaisuusvaliokunnan roolia sekä 12) pyydetään kuulemisissa näkemyksiä pitkän aikavälin vaikutuksista ja hyödynnetään puntaroivia kansalaiskeskusteluja. Käymme ehdotukset seuraavaksi läpi.

8) Määritellään tulevat sukupolvet osana perusoikeusjärjestelmäämme ja erikseen keskeisissä lainsäädäntöhankkeissa

Tulevien sukupolvien nykyistä vahvempi huomioon ottaminen lainvalmistelussa edellyttää, että meillä olisi selkeä (valtiosääntö)oikeudellinen käsitys siitä, mitä ovat tulevat sukupolvet ja niiden oikeudet ja mikä juridinen merkitys niille tarkkaan ottaen tulisi tai voitaisiin lainvalmistelutyössä kulloinkin antaa. Määritelmän kehittymistä edesauttaisi käsityksemme mukaan erityisesti se, että tulevien sukupolvien oikeuksien merkitystä avattaisiin konkreettisissa soveltamistilanteissa niin lainkäytössä, laillisuusvalvonnassa kuin lainvalmistelussa. Oma roolinsa tässä on luonnollisesti myös (valtiosääntö)oikeustieteellä.

FORGE-hankkeen käyttämä tutkimuskirjallisuus ja asiantuntijakyselyn tulokset viittaavat siihen, että tulevien sukupolvien määrittely riippuu lainsäädännön kontekstista perustuen lainsäädännön mahdollisiin vaikutuksiin tulevaisuudessa. Kyse on juridisestikin moniulotteisesta kysymyksestä, jossa tulee huomioida myös poliittisten ongelmien ja niihin liittyvien tulevaisuusvaikutusten luonne. Vaikka puhtaasti perusoikeudellinen lähestymistapa voi antaa normatiivista ”selkänöjää” tulevien sukupolvien huomioimiseksi, se ei ole yksinään riittävä.

Näin ollen kahdeksas kehittämissuosituksemme on, että lainvalmistelun kannalta keskeistä olisi tulevien sukupolvien määrittely paitsi osana perusoikeusjärjestelmäämme lisäksi erikseen kulloinkin kyseessä olevassa pitkän ajallisen ulottuvuuden lainsäädäntöhankkeessa. Ehdotuksen toteuttaminen vaatisi lainvalmistelijoilta tulevaisuusosaamisen yhdistämistä oikeudelliseen asiantuntemukseen ja kenties rohkeutta ottaa esille tällainen ”uusi” ja oikeudellisesti vaikea kysymys.

9) Edistetään ennakoinnin ja kestävän kehityksen roolia hallitusneuvotteluissa

Hallitusneuvotteluissa pitäisi tuoda entistä paremmin ja monipuolisemmin esille tulevaisuusnäkökulmia, koska Suomessa hallitusneuvotteluilla on merkittävä rooli lainsäädäntötarpeiden määrittelyssä. Aiemmissä ehdotuksissa (2–7) on esitetty tapoja edistää ennakoittoa valtionhallinnossa, mikä osaltaan voisi edesauttaa ennakoinnin hyödyntämistä myös hallitusneuvotteluissa. Samanaikaisesti ennakoinnissa kaivataan moniäänisyyttä, mitä edesauttaisi esimerkiksi julkinen keskustelu ministeriöiden laatimista tulevaisuusraporteista. Työpajassa esille tullut ehdotus kestävän kehityksen näkökulmien jalkauttamisesta hallitusneuvotteluihin olisi jatkokehittelyn arvoinen. Hallitusneuvottelujen osapuolia voitaisiin sparrauksen avulla kannustaa kiinnittämään huomiota kestävyyden kannalta keskeisiä lakihankkeisiin sekä tarkastelemaan kestävyysnäkökulmia ehdotetuissa lainsäädäntöhankkeissa. Myös Pouri ym. (2020, 75) päätyvät samankaltaiseen suositukseen.

10) Pyritään arvioimaan lainsäädännön vaikutuksia entistä systemaattisemmin eri aikajäniteillä samalla tunnistaen tähän liittyvät epävarmuudet

Työpajassa tuli esille, että lainvalmistelun ja vaikutusarvioinnin käytännössä on vaihtelua eri ministeriöiden välillä, ja parhaita käytäntöjä olisi syytä pyrkiä levittämään ministeriöiden välillä. Vaikutusarviointia koskeva kehittämissuosituksemme on, että lainsäädännön vaikutuksia tulisi entistä systemaattisemmin pyrkiä arvioimaan eri aikajäniteillä samalla tunnistaen vaikutuksiin liittyvät epävarmuudet. Lainsäädännön vaikutusarvioinnissa tulisi hyödyntää erilaisia tiedonkeruumenetelmiä, ja vaikutusarvioinnissa pitäisi hyödyntää ennakoittoa.

Ministeriöiden rajat ylittävä, mahdollisesti tieteellisten seurojen koordinoima ”tiedesparraus”, jossa virkamiehet ja tutkijat käyvät intensiivistä dialogia konkreettisten valmistettävien lakien tiimoilta, voisi tulla laajempaan käyttöön. Ylittämällä hallinnon rajat tiedesparraus voisi sekä lisätä asiantuntijatiedon hyödyntämistä että ohjata lainvalmistelua kohti ilmiöpohjaisuutta siiloutumisen sijaan.

Lainvalmistelussa pitäisi hyödyntää monialaisia työryhmiä työtaakan vähentämiseksi ja lainvalmistelun laadun parantamiseksi. Monialaiset työryhmät edistävät sitä, että lainvalmistelun pohjana on sekä laaja että monipuolinen tietopohja. Laajan tietopohjan merkitystä on korostettu aiemmissä tutkimuksissa lainvalmistelun laadun parantamiseksi (ks. esim. Keinänen ym. 2022).

Lainvalmistelusta vastaavien viranhaltijoiden ja eduskunnan valiokuntien välistä vuorovaikutusta tulisi kehittää siten, että valiokuntatyöskentely olisi luontevaa jatkoa ministeriöissä tapahtuvalle vaikutusarvioinnille. Vaikutusarviointiin liittyy vääjäämättä

epävarmuuksia, etenkin kun puhutaan kauempana tulevaisuudessa toteutuvista vaikutuksista. Sekä lainvalmistelijoiden että lainsäätäjien olisi osattava tunnistaa ja myös avoimesti todettava nämä epävarmuudet.

11) Sisällytetään eduskuntakäsittelyyn tulevaisuusvaikutusten tarkempaa erittelyä sekä vahvistetaan tulevaisuusvaliokunnan roolia

Tulevaisuuden vaikutusten huolellisen ennakkoinnin lisäksi nykyisten ja tulevien sukupolvien intressien ja oikeuksien väliset ristiriitatilanteet edellyttävät oikeudellista ja poliittista harkintaa. Näin ollen tulevaisuusnäkökulmia tulisi huomioida entistä paremmin myös eduskuntakäsittelyn aikana. Eduskunnan valiokunnat ovat keskeinen paikka eri oikeuksien ja intressien painoarvoa puntaroivalle keskustelulle ja poliittiselle harkinnalle. Kehittämissuosituksemme on, että valiokuntamietinnöissä ja -lausunnoissa eriteltäisiin tarkemmin tulevaisuusvaikutuksia sekä annettaisiin perusteluja siitä, miten nykyisten ihmisten oikeuksia ja intressejä suhteutetaan tulevaisuuden ihmisten vastaaviin.

Tulevaisuusvaliokunnan aseman vahvistaminen ja kenties tehtävänkuvan laajentaminen voisi olla toimiva tapa edesauttaa tulevaisuuteen suuntautuvan lainsäädännön tuottamista Suomessa. Kehittämissuosituksenamme esitämme, että tulevaisuusvaliokuntaa käytettäisiin entistä systemaattisemmin arvioimaan lainsäädännön tulevaisuusvaikutuksia. Muut valiokunnat voisivat pyytää entistä aktiivisemmin tulevaisuusvaliokunnalta lausuntoja lainsäädäntöhankkeiden tulevaisuusnäkökohdista. Tulevaisuusvaliokunnan tuottamien mietintöjen ja lausuntojen painoarvoa voisi lisätä eduskuntatyössä.

12) Pyydetään kuulemisissa näkemyksiä pitkän aikavälin vaikutuksista ja hyödynnetään puntaroivia kansalaiskeskusteluja

Viimeinen eli 12. kehittämissuosituksemme liittyy kuulemisiin ja puntaroiviin kansalaiskeskusteluihin. Työpajassa nousutta ehdotusta seuraten voisi kuulemisissa pyytää kansalaisilta – etenkin nuorilta – ja eri sidosryhmiltä erityisesti näkemyksiä lainsäädäntöhankkeiden pitkän aikavälin vaikutuksista. Näin voitaisiin laventaa päätöksenteon aikahorisonttia ja entistä paremmin tunnistaa muutoin piiloon jääviä tulevaisuusvaikutuksia.

Lainsäädännön vaikutuksia tulevaisuudessa voisi kartoittaa ja testata myös puntaroivien kansalaiskeskustelujen avulla, koska niissä pystytään mielekkäästi yhdistämään asiantuntemus ja moniäänisyys arvioitaessa päätöksenteon pitkän aikavälin vaikutuksia. Puntaroivien kansalaiskeskustelujen avulla voidaan tutkitusti käsitellä myös sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden kysymyksiä. Suomessa toistaiseksi toteutettujen, ministeriöiden aloitteesta järjestettävien kansalaiskeskustelujen lisäksi esimerkiksi tulevaisuusvaliokunta voisi hyödyntää kansalaiskeskusteluja erilaisten lainsäädäntöhankkeiden tulevaisuusvaikutusten arvioinnissa. Samanaikaisesti olisi varmistettava, että kansalaiskeskusteluilla on selkeä kytkös päätöksentekoon.

Ehdotusten toteuttamisesta

Valtaosa edellä esitetyistä kehittämissuunnitelmista sisältää ajatuksen, jonka mukaan lainvalmistelussa tarvittaisiin entistä tietoisempaa tulevaisuuden huomioimista. Pohjimmiltaan kyse on yhteiskunnan arvoista ja asenteista. Yhteiskunta, joka arvottaa tulevaisuudesta huolehtimisen korkealle, todennäköisesti myös huomioi tulevaisuuden lakeja sääntäessään. On kuitenkin vaikeaa määritellä, kenelle vastuu kuuluu sellaisesta johtajuudesta, jossa suomalaista yhteiskuntaa ja päätöksentekoa ohjattaisiin nykyistä enemmän tulevaisuutta arvostavaan suuntaan. Suurelta osin tämä vastuu lankeaa edustuksellisessa demokratiassa poliitikoille, jotka kommunikoivat ja perustelevat äänestäjille omia normatiivisia käsityksiään ja joiden välillä äänestäjät vaaleissa päättäjensä valitsevat.

Kehittämissuunnitelmien mahdollisia toteuttamisvastuita voidaan hahmotella myös konkreettisemmin. Useimmat ehdotuksista koskevat ennakoimista ja tutkimustiedon lisäämistä lainvalmistelussa. Tältä osin lienee väistämätöntä, että ministeriöiden rooli olisi merkittävä, mikäli tulevaisuussuuntautumista halutaan lisätä lainvalmistelutyössä. Ennakoimista ja tulevaisuusvaikutusten huomioimista ministeriöiden sisäisissä työprosesseissa on avainasemassa useiden edellä esitettyjen ehdotusten toteuttamisessa. Edellä on toisaalta myös painotettu hallintorajoja rikkovan valmistelutyön merkitystä. Tältä osin toteuttamisvastuuta voidaan ajatella lankeavan valtioneuvoston kanslian strategiaosastolle, jonka yksi päätehtävistä on nimenomaan pitkän aikavälin yhteiskuntapolitiikan suunnittelu. Oleellista joka tapauksessa on, että ehdotusten toimeenpano edellyttää toimia ja vastuunkantoa ministeriöiden lainvalmisteluprosessin ylätasolla, ei yksittäisten lakeja valmistelevien virkamiesten vastuuttamista.

Joissain ehdotuksissa odotetaan toimia eduskunnalta. Erityisesti tulevaisuusvaliokunnan roolin kasvattamista koskeva ehdotus on eduskunnan toimivallan alaisuuteen kuuluva asia. Eduskunnan työjärjestykseen puuttuminen on tosin tyypillisesti melko korkean kynnyksen takana ja sen yksi keskeinen edellytys on poliittinen tahtotila. Se puolestaan edellyttää tämän pohdinnan aluksi esiin nostettua yhteiskunnallista tulevaisuuden arvottamista. Keinovalikoima on laaja ja Suomen kansainvälisesti vertailukelpoinen ennakointityö luo erinomaiset lähtökohdat tulevaisuuden huomioivan lainsäädännön kehittämiseen, mutta sen perimmäinen motivaatio on löydettävissä yhteiskunnallisen arvokeskustelun ja poliittisen tahdonilmauksen kautta.

Lopuksi on huomattava, että raportti asettuu lainvalmistelutyön nykykontekstiin, jossa on havaittu merkittäviä ongelmia, kuten muun muassa lainsäädännön arviointineuvosto on tuonut esille. Raportin suositukset on syytä nähdä tätä taustaa vasten: ennakointityön lisääminen ja tulevien sukupolvien aiempaa parempi huomio ottaminen lainvalmistelutyössä ei korjaa lainvalmistelun muita ongelmakohtia. Toisaalta taas lainvalmistelun aiemmin tunnistetuilla ongelmilla voi olla merkitystä tässä esitettyjen suositusten käytännön toteutumisen kannalta. Emme ota kantaa lainvalmistelun kehittämistarpeiden keskinäiseen tärkeysjärjestykseen, ja korostamme osaltamme lainvalmistelun resurssien merkitystä myös tässä raportissa tehtyjen ehdotusten toteuttamisessa.

Yhteenveto

Tulevaisuuden huomioivaan päätöksentekoon liittyy jännitteitä. Poliittisessa päätöksenteossa on usein vaikeata soveltaa laaja-alaiseen osallistumiseen perustuvaa ennakointia ja sen tarjoamia näkemyksiä ja laadullista tietoa. Eksaktiin asiantuntijatietoon nojautuva päätöksenteko voi puolestaan heikentää kansalaisten mahdollisuuksia osallistua ja vaikuttaa päätöksentekoon. Nämä tunnistetut jännitteet yhdessä aiemmissa luvuissa tehtyjen analyysien kanssa ovat perusteina hankkeen tekemälle 12 kehittämissuositukselle:

- 1) Luodaan lainsäädäntötarpeiden tunnistamiseen ja lainvalmisteluun toimintatapoja, joilla voidaan pohtia erilaisia tulevaisuuden vaihtoehtoja,
- 2) tehdään ennakkoinnista jatkuvaluonteista toimintaa lainvalmistelussa ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa, 3) hahmotellaan toimintatapoja ennakkointitiedon käyttämiseksi lainsäädäntöprosessin kaikissa vaiheissa: ennen prosessia, prosessin aikana ja prosessin jälkeen, 4) sovelletaan EU:n ja OECD:n hallinnon kehittämissuosituksia ennakkointikyvykkyyksistä ja strategisesta ennakkoinnista, 5) kehitetään voimassa olevien lakien "tulevaisuusherkkyttä" jälkikäteisarvioinneilla, 6) alennetaan ennakkoinnin osaamis- ja kustannuskynnyksiä, 7) hyödynnetään ennakkointia kestävän kehityksen tavoitteissa, 8) määritellään tulevat sukupolvet osana perusoikeusjärjestelmäämme ja erikseen keskeisissä lainsäädäntöhankkeissa, 9) edistetään ennakkoinnin ja kestävän kehityksen roolia hallitusneuvotteluissa, 10) pyritään arvioimaan lainsäädännön vaikutuksia entistä systemaattisemmin eri aikajännteillä samalla tunnistamaan tähän liittyvät epävarmuudet, 11) sisällytetään eduskuntakäsittelyyn tulevaisuusvaikutusten tarkempaa erittelyä sekä vahvistetaan tulevaisuusvaliokunnan roolia sekä 12) pyydetään kuulemisissa näkemyksiä pitkän aikavälin vaikutuksista ja hyödynnetään puntarointia kansalaiskeskusteluja.

Kehittämissuositusten tavoitteena on edistää ennakkointia lainvalmistelussa ja moniäänisyyttä tulevien sukupolvien intressien tulkinnassa ja puntaroinnissa.

LOPPUSANAT

Edustuksellisen demokratian toiminta perustuu vaaleihin ja vaihtuviin hallituksiin, mikä voi rajoittaa päättäjien tulevaisuushorisonttia. Päättäjillä on kuitenkin velvollisuus pyrkiä huomioimaan myös kauempana tulevaisuudessa materialisoituvia vakavia ongelmia sekä pyrkiä varautumaan niihin. Maailmalla on useita esimerkkitapauksia tulevien sukupolvien valtuutetuista, perustuslaeissa erikseen määritellyistä tulevien sukupolvien oikeuksista sekä ilmasto-oikeudenkäynneistä, joissa vedotaan tulevien sukupolvien oikeuksiin. Nämä tapaukset kertovat pyrkimyksistä suojella tulevien sukupolvien oikeuksia ja intressejä poliittisen päätöksenteon lyhytjänteisyyden paineita vastaan. Nämä tapaukset osoittavat kuitenkin usein myös sen, että eri toimijoiden oikeutus edustaa tulevia sukupolvia ja edistää heidän intressejään on poliittisesti kiistanalaista.

Suomella on monia vahvuuksia pitkäjänteisen päätöksenteon ja tulevien sukupolvien hyvinvoinnin turvaamiseksi, esimerkiksi hyvä hallinto, monipuoluejärjestelmä, aktiivinen kansalaisyhteiskunta ja jo edistyneet ennakkoinnin käytännöt ja instituutiot. Suomen tulevaisuusvaliokunta on kansainvälisestäkin näkökulmasta katsottuna merkittävä tulevaisuussuuntautunutta päätöksentekoa edistävä parlamentaarinen instituutio. Suomella on siis erinomaiset mahdollisuudet olla edelläkävijä ennakkoinnin hyödyntämisessä lainvalmistelussa. On myös painavia syitä pyrkiä entistäkin parempaan, etenkin ottaen huomioon ilmastonmuutoksen aiheuttamat uhkat sekä muut kauaskantoiset ongelmat.

Kuten Jonathan Boston (2016b, 379–459) argumentoi, tulevaisuuden huomioivassa päätöksenteossa ei kuitenkaan ole mitään ihmelääkkeitä. Vaikka ennakkoinnilla pyritään varautumaan useisiin vaihtoehtoihin tulevaisuuden mahdollisuuksiin, kaikkia tulevaisuuden käänteitä ja ongelmia on kuitenkin mahdotonta tunnistaa. Keskeistä olisi pyrkiä jalkauttamaan ennakointi ja tulevaisuuden huomioiminen päätöksenteon instituutioihin ja käytäntöihin. Boston (2016b) painottaa myös sitä, että päätöksenteossa tulisi pyrkiä välttämään peruuttamattomia vahinkoja ja samanaikaisesti suojelemaan niiden ihmisten intressejä, jotka kärsisivät päätöksenteon pitkän aikavälin haitoista kaikkein eniten.

FORGE-hankkeessa tuotettiin konkreettisia kehittämissuhteita tulevien sukupolvien huomioimiseksi ja ennakkoinnin hyödyntämiseksi suomalaisessa lainvalmistelussa. Ehdotuksissa korostui etenkin tarve tehdä ennakkoinnista jatkuvaluonteista toimintaa ja kuljettaa ennakoititietoa läpi lainsäädäntöprosessin. Lainvalmistelussa tulisi osata myös käsitellä tulevaisuuteen aina liittyvää epävarmuutta ja yllätyksellisyyttä. Tulevien sukupolvien intressien ja oikeuksien tulkinnassa tulisi pyrkiä moniäänisyyteen. Kuten nykyhetken ihmiset, eivät tulevat sukupolvet ole yksi yhtenäinen ryhmä, joka jakaisi samat intressit.

Liitteet

Liite 1. Asiantuntijakysely⁴⁴

1) Mikä seuraavista vaihtoehdoista vastaa parhaiten omaa näkemystäsi käsitteestä ”tulevat sukupolvet” lainsäädännön näkökulmasta?

- a) Nykyisin elävät lapset ja nuoret
- b) Tulevina vuosikymmeninä elävät ihmiset
- c) Tulevina vuosisatoina elävät ihmiset
- d) Tulevaisuuden ihmiset, joiden elämään päätöksillämme on merkittäviä vaikutuksia
- e) Jotain muuta, mitä...?

2) Mikä kansallinen tai kansainvälinen organisaatio, yksikkö tai projekti on näkemyksenne mukaan edelläkävijä tai hyvä esimerkki lainsäädäntöä ja hallintoa tukevan ennakoititiedon soveltamisessa?

Avoin kysymys. Jatkokysymyksenä: *Jos mahdollista, lisää hyperlinkki tai viite.*

3) Osaatko mainita esimerkkiä mistä tahansa maasta, jossa tulevat sukupolvet olisi huomioitu lainsäädännössä tai sen valmistelussa?

Avoin kysymys. Jatkokysymyksenä: *Jos mahdollista, lisää hyperlinkki tai viite.*

⁴⁴ Liitteessä on asiantuntijakyselyn kysymykset ja vastausvaihtoehdot vain suomeksi, mutta vastaajien saama kysely oli suomeksi ja englanniksi.

4) Mitkä asiat ovat mielestänne keskeisimpiä yhteiskunnallisia haasteita muodostettaessa tulevia sukupolvia koskevaa politiikkaa ja lainsäädäntöä?

- a) Poliitiikan tuloskeskeisyys
- b) Valtionhallinnon toimijoiden puutteellinen yhteistyökyky (ns. hallinnon siiloutuminen)
- c) Hallituskauden lyhyys
- d) Poliitiikan hektisyys ja nopeasti muuttuva agenda
- e) Ilmiöiden kompleksisuus ja tulevaisuutta koskevan tiedon epävarmuus
- f) Tiukka sitoutuminen hallitusohjelmaan
- g) Äänestäjien lyhytjänteisyys
- h) Somevetoinen henkilöitynyt mediapolitiikka

Avoin jatkokysymys: *Kommentit.*

5) Minkä tai kenen tulisi edustaa tulevien sukupolvien näkökulmia yhteiskunnassa?

- a) Erityisen uuden kansainvälisen instituution (esim. tulevien sukupolvien viranomainen)
- b) Uuden kansallisen instituution (esim. tulevien sukupolvien viranomainen)
- c) Jo olemassa olevan kansainvälisen instituution, minkä:....?
- d) Jo olemassa olevan kansallisen instituution, minkä: ...?
- e) Jonkin muun instituution tai toimintatavan, minkä:?

Vaihtoehdon e jälkeen oli avoin jatkokysymys, johon pystyi lisäämään instituution tai toimintatavan.

Avoin jatkokysymys: *Perustelee valintasi.*

- 6) Jos valtioiden tavoitteena olisi tehdä tulevat sukupolvet paremmin huomioivaa lainsäädäntöä, mitkä olisivat keskeisimmät huomioon otettavat asiat lainsäädännön ja esimerkiksi lainvalmisteluprosessin kehittämisen näkökulmasta?**

Avoin kysymys.

Liite 2. Haastattelukysymysrunko

1. Mitä näkemyksenne mukaan tulevien sukupolvien oikeuksilla tarkoitetaan perus- ja ihmisoikeussäätelyn viitekehyksessä?
- 2a. Suomen valtiosäännön lähtökohta on, että perusoikeudet koskevat olemassa olevia ihmisiä. Miten mielestänne nykyinen valtiosääntödoktriini mahdollistaa myös tulevien sukupolvien perusoikeuksien huomioon ottamisen esimerkiksi lainsäädäntötyössä ja tuomioistuinkäytännössä?
- 2b. Onko mielestänne tarvetta jopa perustuslain muutoksiin tulevien sukupolvien oikeuksien huomioimisen näkökulmasta? Mihin perusoikeuksiin tulevien sukupolvien oikeudet nähdäksenne (erityisesti) liittyvät?
- 3a. Miten tällä hetkellä lainvalmistelun vaikutusarvioinnissa mielestänne tunnistetaan ja ennakoidaan pitkän aikavälin vaikutuksia? Miten kestävän kehityksen periaatteita sovelletaan lainvalmistelussa.
- 3b. Miten lainvalmistelua voisi kehittää, mikäli tulevat sukupolvet halutaan jatkossa huomioida lainsäädännössä aiempaa paremmin? Kyetäänkö tällä hetkellä tunnistamaan lainsäädäntötarpeet tulevien sukupolvien osalta?
- 3c. Millä konkreettisilla keinoilla ennakointitietoa voisi paremmin integroida lainvalmisteluun? Miten se voisi vaikuttaa lainvalmisteluun?
4. Ajatellen lainsäädännön arviointia, millaisilla aikajän-teillä lainsäädännön vaikutuksia tuleviin sukupolviin olisi realistista ja hyödyllistä arvioida?

Liite 3. Haastateltavat

Anne Kumpula (Turun yliopisto)
Anssi Keinänen (Itä-Suomen yliopisto)
Elina Normo (valtioneuvoston kanslia)
Elina Pirjatanniemi (Åbo Akademi)
Kari Kuusiniemi (korkein hallinto-oikeus)
Maija Sakslin (eduskunnan apulaisoikeusasiamies)
Mikael Koillinen (perustuslakivaliokunta)
Sami Kivivasara (työ- ja elinkeinoministeriö)
Sami Pirkkala (valtioneuvoston kanslia)
Susanna Siitonen (oikeusministeriö)
Tuomas Ojanen (Helsingin yliopisto)

Liite 4. Kuvaus aineiston keruusta

Asiantuntijakysely

Loimme asiantuntijakyselyn vastaajien kartoittamiseksi asiantuntijamatriisiin, eli taulukkomuotoisen listan mahdollisista vastaajista. Halusimme saada vastaajiin mahdollisimman laajan edustuksen pysyen samalla uskollisena ennakointialan ytimelle. Keräsimme taulukkoon esimerkiksi kansallisen ennakointikirjallisuuden ja olennaisten ennakointiraporttien kirjoittajia sekä asiantuntijoita eri instituutioista EU-tason ja kansainvälisten järjestöjen edustuksen saamiseksi. Keräsimme taulukkoon erityisesti asiantuntijoita kansallisista ennakointiyksiköistä, kuten Kanadasta ja Isosta-Britanniasta, ennakoinnin ja lainsäädännön yhtymäkohtia tuntevia asiantuntijoita sekä johtavia asiantuntijoita tulevaisuudentutkimuksen, ennakoinnin sekä tieteen ja teknologian saralta. Huomioimme myös muut ryhmät, kuten alkuperäiskansoja ja nuoria edustavat ryhmät, sillä heihin viitataan usein tulevien sukupolvien yhteydessä. Pyrimme saavuttamaan vastaajissa tasapainon sukupuolien välillä, missä onnistuimme. Lisäksi pyrimme saamaan vastauksiin kaikkein maanosien asiantuntijoiden perspektiiviä, ei vain eurooppalaista ja pohjoisamerikkalaista perspektiivejä, jotka yleensä hallitsevat ennakointialaa.

Asiantuntijamatriisiin kerättiin 222 nimeä eri reittejä pitkin. Osaa suositeltiin samalla, kun selvitimme yhteystietoja, osan saimme PALO-hankkeen ja tulevaisuudentutkimuksen verkostoista, ja osan saimme suoraan kyselyn vastauksista, sillä kyselyssä vastaajan oli mahdollista ehdottaa sopivia henkilöitä. Kyselyyn vastasi lopulta 65 asiantuntijaa, joista osa oli suomalaisia ja osa muualta. Nämä 65 henkilöä muodostivat kyselyn vastaajapopulaation.

Kysymysten viimeistelyn jälkeen kysely rakennettiin Turun yliopiston isännöimään Webropol-nettikyselyjärjestelmään. Ennen kyselyn julkaisemista sitä testattiin verkostossamme parannusehdotusten löytämiseksi. Kysely lähetettiin mahdollisille vastaajille 24. helmikuuta 2022, ja kyselyyn pystyi vastaamaan kolmen viikon ajan. Kutsutekstissä kerrottiin lyhyesti FORGE-hankkeesta.

Kyselyn alussa vastaajia pyydettiin kertomaan perustiedot, kuten yhteystiedot, sukupuoli, organisaatio, asema organisaatiossa ja kotimaa. Kyselyn varsinainen sisältö oli rakennettu niin, että osa kysymyksistä määritteli aihealuetta, kun taas osa keskittyi spekulointiin ja kuvailuun. Kysely koostui pääasiassa suljetuista monivalintakysymyksistä, mutta useimmiten niissä oli mahdollisuus vastata myös omin sanoin. Kaikissa kysymyksissä vastaaja pystyi perustelemaan valintaansa tai esimerkiksi antamaan esimerkkejä. Vaihtoehtoihin pohjautuvissa kysymyksissä vastaajat pystyivät valitsemaan useamman vaihtoehdon. Avoimilla kysymyksillä pyrittiin saamaan kvalitatiivista aineistoa, jolla voitiin rikastaa ennalta annettuja vaihtoehtoja. Hyödynsimme kyselyn monivalintakysymysten vaihtoehtojen valinnassa

PALO-hankkeen (Osallistuminen pitkäjänteisessä päätöksenteossa) tuloksia, joissa on käsitelty esimerkiksi poliittisten instituutioiden ongelmakohtia.

Kyselyn ulkoasu pidettiin mahdollisimman yksinkertaisena. Kyselyn pystyi valitsemaan suomeksi tai englanniksi kahdesta syystä: yhdellä kielellä oleva kysely helpottaa ja sujuvoittaa vastaamista tiiviin ulkoasun vuoksi, ja kielivaihtoehdot mahdollistavat suomalaisen ja kansainvälisen näkökulman vertailun. Henkilötietoja käsiteltiin luonnollisesti anonymina yleisen tietosuoja-asetuksen mukaisesti.

Kyselyn ollessa avoinna lisäsimme asiantuntijoita mahdollisiksi vastaajiksi sitä mukaan, kun heitä suositeltiin. Seurasimme vastauksien määrää ja kannustimme ihmisiä osallistumaan suorien viestien ja sähköpostien avulla. Kannustaminen oli tärkeää, jotta saimme eri maantieteellisiltä alueilta olevat ihmiset tai aiheelle tärkeiksi tunnistetut asiantuntijat vastaamaan. Kysely toteutettiin yhdellä kierroksella, mutta vastaajilta kysyttiin, olisivatko he jatkossa halukkaita vastaamaan lisäkysymyksiin. Lisäksi kyselyn lopussa vastaajilla oli mahdollisuus antaa palautetta kyselystä. Palautteen perusteella monet vastaajat näkivät FORGE-hankkeen positiivisena, ja useat vastaajat olivat kiinnostuneet mahdollisesta yhteistyöstä tai vähintään hankkeen seuraamisesta.

Kyselyllä saatiin esimerkkejä kansallisten ennakoitotoimien nykyasiantilasta ja tietoa, mitkä toimijat ovat tai ovat olleet merkittäviä. Tulokset tuottivat rajatun kokoelman lippulaivaprojekteja eri valtioista, jotka ovat onnistuneet integroimaan ennakkoinnin osaksi hallintoa.

Asiantuntijahaastattelut

FORGE-hankkeen asiantuntijahaastattelut tehtiin touko-kesäkuussa 2022 etäyhteyden kautta. Haastattelut kestivät keskimäärin 15–25 minuuttia. Haastatteluihin pyydetty henkilöt valittiin yhteistyössä hankkeen ohjausryhmän kanssa.

Otimme yhteyttä asiantuntijoihin sähköpostitse. Kutsu esitteli projektin lyhyesti sekä kuvasi pyydetyn tutkimushaastattelun luonnetta. Haastatteluun suostuneet saivat haastattelukysymykset (liite 2) ja tietosuojakuvauksen etukäteen. Tietosuojakuvauksessa haastateltaville ilmoitettiin, että heidän nimensä julkaistaan hankkeen loppuraportissa, mutta heidän nimeään ei liitetä heidän vastauksiinsa ja siten vastaukset pysyvät nimettöminä. Tarjosimme mahdollisuuden vastata kysymyksiin kirjallisesti, mikäli kutsuttavan aikataulu ei mahdollistanut haastattelua. Yksikään haastateltava ei vastannut kysymyksiin kirjallisesti. Suurin osa tavoitelluista haastateltavista suostui haastatteluun. Jokaiselle lähetettiin alkuperäisen kutsun lisäksi enintään kaksi muistutusta. Haastattelujen lopullinen lukumäärä oli 11.

Haastattelujen jälkeen haastattelut litteroitiin kilpailutuksen kautta valitun yrityksen toimesta. Transkriptioiden valmistuttua aineistosta tehtiin sisällönanalyysi.

Yhteiskehittämisen työpaja

Työpaja järjestettiin etäyhteydellä Microsoft Teams -palvelussa 10. kesäkuuta 2022. Työpajaan osallistui järjestäjien lisäksi 22 osallistujaa seuraavista organisaatioista: ympäristöministeriö, valtioneuvoston kanslia, oikeusministeriö, sisäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtiovarainministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö ja Sitra.

Työpaja sisälsi neljä tutkijoiden alustuspuheenvuoroa ja fasilitoitua työskentelyä kolmessa rinnakkaisessa pienryhmässä. Pienryhmien aiheet olivat: 1) Tulevaisuuden huomioivat instituutiot ja toimintatavat: minkälaiset hallinnon ja politiikan instituutiot voisivat edesauttaa tulevien sukupolvien huomioimista suomalaisessa päätöksenteossa? 2) Tulevat sukupolvet ja lainvalmistelu: miten lainvalmistelussa voitaisiin paremmin tunnistaa ja huomioida tulevien sukupolvien tarpeet kestävä kehityksen turvaamiseksi? 3) Ennakoinnin ja ennakoitiedon käyttö lainvalmistelussa: miten lainvalmistelussa voitaisiin paremmin hyödyntää ennakoitua ja ennakoitietoa? Osallistujat saivat itse valita ennakkoon, mihin pienryhmään he osallistuvat.

Työpajatyöskentelyn aikana osallistujat ja tutkimusryhmään kuuluva kirjuri kirjasivat Howspace-alustalle keskustelussa esiin nousseita huomioita ennalta tehtyyn pohjaan. Työpajaan kutsutuilla oli mahdollisuus lisätä kommentteja työpajan jälkeen, sillä alusta oli avoinna 22. kesäkuuta 2022 asti.

Liite 5. Työpajan tulokset

Taulukko 3. Työpajan tulokset.

	Nykytilan arviointi	Kehittämisehdotukset
Teema 1: Tulevaisuuden huomioivat instituutiot ja toimintatavat	<ul style="list-style-type: none"> + On sopivia rakenteita tulevien sukupolvien huomioimiseen (esim. tulevaisuusvaliokunta) + Tulevaisuusajattelusta on saatavilla koulutusta ja osaamista + On poikkihallinnollista ymmärrystä tulevien sukupolvien huomioimisesta - Tulevaisuusvaliokunnan työ alkaa aina alusta hallituksen vaihtuessa - Poliitikot eivät koe tulevaisuuskysymysten käsittelyä kannattavana - Ennakoinnille ei ole sopivaa osaamista tai paikkaa - Ennakoinnilla ajatellaan olevan liian suuri vaikutusvalta 	<ul style="list-style-type: none"> Tulevaisuusvaliokunnan vahvistaminen Tulevaisuusselonteon prosessin tukeminen ja vahvistaminen Satunnaisesti valittu puntaroiva kansalaispaneeli Walesin ja Irlannin malli (tulevaisuusasiamies, lainsäädäntö)

	Nykytilan arviointi	Kehittämisehdotukset
Teema 2: Tulevat sukupolvet ja lainvalmistelu	<ul style="list-style-type: none"> + Yleinen tietoisuus kestävän kehityksen tärkeydestä lisääntynyt + Ennakointitietoa tuotetaan entistä paremmin + Taloudellisten asioiden käsittelyn aikajänne on pidentynyt + Monipuolistuneet kuulemismenettelyt + Laajoilla hankkeilla on laaja-alaiset työryhmät - Lainvalmistelussa on lyhyt aikajänne kestävän kehityksen näkökulmasta - Kestävyyden ulottuvuudet erillään toisistaan - Hallitusohjelma rajoittaa vaihtoehtojen pohdintaa - Ministeriöiden välillä on suuria eroja - Lainvalmistelussa tunnistetaan heikosti pitkän aikavälin vaikutuksia - Lainvalmistelu on usein reaktiivista suunnitelmallisuuden sijaan - Jälkiarviointia ei tehdä systemaattisesti - Kuulemisiin ei ole varattu riittävästi aikaa 	<ul style="list-style-type: none"> Asiantuntijoiden ja tutkijoiden kuuleminen varhaisessa vaiheessa Lausuntopalvelu.fi:n käyttö Nuorten kuulemiset Kuulemisissa tuleviin sukupolviin kohdistuvien vaikutusten pohtiminen Kestävän kehityksen jalkauttaminen hallitusneuvotteluihin Riittävän pitkä lainvalmistelu-aika, erityinen huomio kuulemisiin Kestävän kehityksen tuominen osaksi hallitusneuvottelua; kriittisten hankkeiden tunnistaminen Kestävyydelle kriittisissä hankkeissa työpajojen järjestäminen (esim. tulevaisuustyöpajat) Jälkiarvioinnissa kestävän kehityksen, tulevien sukupolvien ja pitkän aikavälin vaikutusten arviointi Lainvalmistelijoiden ja valiokuntien tiiviimpi yhteistyö Kestävyyspaneelein käytön lisääminen

	Nykytilan arviointi	Kehittämisehdotukset
Teema 3: Ennakoinnin ja ennakointitiedon käyttö lainvalmistelussa	<ul style="list-style-type: none"> + Kyvykyys ennakointiin on parantunut + Tarve ja paikka tulevaisuuskeskusteluille tunnistetaan entistä paremmin + Esimerkiksi heikkoja signaaleja on onnistuttu tunnistamaan - Ennakointitiedon hankkiminen rahalla, jolloin rahoituksen saatavuus on ongelma - Ei resursseja ennakointitiedon tuottamiseen - Pelkästään numeerisen tiedon käyttö - Aikapaine lainvalmistelussa - Lainvalmistelun poliittisuus heikentää ennakointitiedon käyttöä 	<ul style="list-style-type: none"> Myös muun kuin numeerisen tiedon hyödyntäminen Lisää faktatietoa, joka edistää lainsäädännön pitkäkestoisuutta Skenaariotyö lainvalmistelun eri vaiheissa (esim. ilmastolainsäädäntö) Ennakoinnin perusosaamisen ja ymmärryksen lisääminen Ennakoinnin tekeminen lainvalmistelun aikaisessa vaiheessa Toimintaympäristön seuranta ja jatkuvat sekä laajat keskustelut Vaikutusarvioinnin ohjeiden huomioiminen lainsäädäntöprosessin alussa Lainsäädäntöratkaisujen mahdollisuuksien pohtiminen Vaikutusarvioinnissa uusimman tieteellisen tiedon hyödyntäminen Ennakointitoiminnan jatkuminen läpi lainvalmistelun vaiheiden, keskeistä on ylläpitää ja iteroida ”tulevaisuuden tilannekuvaa”

LÄHTEET

Virallislähteet ja muut viranomaisten julkaisemat lähteet

Andersen, T., Lunkeit, A. B., Kaivo-oja, J., & Schmidt-Kessen, M. J. (2022). Stress-testing EU policies (Research paper PE 699.474). Teoksessa M. Fernandes, & A. Heflich (Toim.), *How to stress-test EU policies: Building a more resilient Europe for tomorrow*. European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699474/EPRS_STU\(2022\)699474_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699474/EPRS_STU(2022)699474_EN.pdf)

Australian Government The Treasury. (2015). *What is the Intergenerational Report?* <https://treasury.gov.au/publication/2015-igr/what-is-the-intergenerational-report>

Berg, A., Lähteenoja, S., Ylönen, M., Korhonen-Kurki, K., Linko, T., Lonkila, K., Lyytimäki, J., Salmivaara, A., Salo, H., Schönach, P., & Suutarinen, I. (2019). *POLKU2030 – Suomen kestävä kehityksen politiikan arviointi*. Valtio-neuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-653-9>

Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus (biodiversiteettisopimus) (SopS 78/1994).

E 64/2021 vp. *Komission tiedonanto/EU:n parempi sääntely – yhteistyöllä parempaa ja tulevaisuuden tarpeita vastaavaa EU:n lainsäädäntöä*. Perusmuistio VNEUS2021-00478.

Eduskunta. (n.d.) *Tulevaisuusvaliokunta*. <https://www.eduskunta.fi/tulevaisuusvaliokunta>

Ervasti, K. (2020, helmikuu 20). *Perusoikeusvaikutukset lainsäädännön arviointineuvoston työssä* [Muistio]. Lainsäädännön arviointineuvosto. <https://vnk.fi/-/muistio-perusoikeusvaikutuksista-lainsaadannon-arviointi-neuvoston-tyossa>.

Euroopan ihmisoikeussopimus. Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 18–19/1990, 63/1999).

Euroopan komissio. (n.d.). *Strateginen ennakointi*. https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight_fi

Euroopan komissio. (2020). *Uusi kuluttaja-asioiden toimintaohjelma. Kuluttajien selviytymiskyvyn vahvistaminen kestävä elpymisen varmistamiseksi*. (COM(2020) 696). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0696&from=EN>

Euroopan komissio. (2021a). *Parempaa sääntelyä: yhteistyöllä parempaa lainsäädäntöä*. (COM) (2021) 219). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0219&from=EN>

Euroopan komissio. (2021b). *Better Regulation Toolbox*. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/br_toolbox-nov_2021_en_0.pdf

Euroopan sosiaalinen peruskirja (SopS 80/2002).

Euroopan unionin perusoikeuskirja (EUVL C 202, 7.6.2016, 389–405).

Fernandes, M., & Heflich, A. (2022). *How to stress-test EU policies: Building a more resilient Europe for tomorrow* (Study PE 699.474). European Parliamentary Research Service. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699474/EPRS_STU\(2022\)699474_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/699474/EPRS_STU(2022)699474_EN.pdf)

Hallituksen esityksen laatimisohteet. <http://helo.finlex.fi/>.

HE 203/1993 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Kasvinjalostuslaitoksesta ja laiksi kasvinjalostustoiminnan edistämisestä annetun lain muuttamisesta.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 79/1996 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 101/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

HE 165/2003 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä laeiksi eräiden ympäristön käyttöön vaikuttavien hankkeiden käsittelystä lunastusmenettelyssä ja ydinenergialain muuttamisesta.

HE 273/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 142/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle CARIFORUM-valtioiden sekä Euroopan yhteisön ja sen jäsenvaltioiden taloussopimuksen hyväksymisestä sekä laiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta.

HE 163/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Korean tasavallan välisen puitesopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten väliaikaisesta soveltamisesta.

HE 194/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle museolaiksi ja laiksi opetus- ja kulttuuritoimen rahoituksesta annetun lain muuttamisesta.

HE 27/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi.

Ihmisoikeuksien yleismaailmallinen julistus, joulukuu 10, 1948.

Ilmastonmuutosta koskeva Yhdistyneiden Kansakuntien puitesopimus. (SopS 61/1994, 82/1998).

Jääskeläinen, T., Kautto, P., & Similä, J. (2013). *Menetelmiä ja tietolähteitä politiikkatoimien vaikutusten arviointiin*. Ympäristöministeriö. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/41369/YMra16_2013_Menetelmia_ja_tietolahteita_politiikkatoimien_vaikutusten_arviointiin_FINAL.pdf

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, joulukuu 16, 1966. (SopS 8/1976).

Keinänen, A., Lonka, H., & Härkönen, H. (2022). *Lainvalmistelun koulutusohjelmat 2018–2021 – Käytännön eväitä lainvalmistelijoiden osaamiseen ja lainvalmistelun tutkimukseen*. Valtioneuvosto. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-571-9>

Keinänen, A., & Pajuoja, J. (2020). *Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa*. Tarkastusvaliokunta. https://www.eduskunta.fi/FI/nain-eduskuntatoimii/julkaisut/Documents/trvj_1+2020.pdf

Lainsäädännön arviointineuvosto. (2019). *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus*. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-706-2>

Lainvalmistelun prosessiopas. <http://lainvalmistelu.finlex.fi/>

Lausuntopalvelu.fi. (n.d.) *Lausuntopyyntö uudistettavan lainvalmistelun vaikutusarviointiohjeen luonnoksesta*. Noudettu 5.4.2022 osoitteesta <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=073faabe-99d1-4b98-becd-db15a151a2ab>

Lausuntopalvelu.fi. (2022). *Lainvalmistelun vaikutusarviointiohje – luonnos 2.3.2022*. Oikeusministeriö. <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=073faabe-99d1-4b98-becd-db15a151a2ab>

Lissabonin sopimus. (EUVL C 306, 17.12.2007, s. 1–271).

Lyytimäki, J. (2011). *Kestävään kehityksiin liittyvien vaikutusten ennakoarviointi politiikansuunnittelussa ja päätöksenteossa*. Ympäristöministeriö. 1796-170X. <http://hdl.handle.net/10138/41443>

Nieminen, K., Alasuutari, N., Kautto, P., Saarela S. R., Järvikangas, I., Hiltunen, E., & Rantala, K. (2019). *Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä?* Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-741-3>

O 48/2019. *Säädöshdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet*. Tulevaisuusvaliokunnan kannanotto 5.5.2021.

OECD. (n.d.). *Strategic foresight*. <https://www.oecd.org/strategic-foresight/>

OECD. (2019). *Strategic Foresight for Better Policies: Building effective governance in the face of uncertain futures*. <https://www.oecd.org/strategic-foresight/ourwork/Strategic%20Foresight%20for%20Better%20Policies.pdf>

OECD. (2020). *Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice. Fit for all generations?* OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/c3e5cb8a-en>

OECD. (2021a). *Recommendation of the Council for Agile Regulatory Governance to Harness Innovation*. <https://legalinstruments.oecd.org/en/instruments/OECD-LEGAL-0464>

OECD. (2021b). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/38b0fdb1-en>.

OECD. (2022). *Anticipatory innovation governance model: towards a new way of governing in Finland*. <https://vm.fi/documents/10623/307541/For+Consultation++Anticipatory+innovation+governance+model+in+Finland.pdf/c24af39e-b63f-63ac-7b8e-11ff17f0259e/For+Consultation++Anticipatory+innovation+governance+model+in+Finland.pdf?t=1655268299003>

OHCHR. (2021, lokakuu 11). *UN Child Rights Committee rules that countries bear cross-border responsibility for harmful impact of climate change* [Mediatedote]. <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=27644&LangID=E>

Oikeusministeriö. (n.d.) *Vaikutusten arviointi*. <https://oikeusministerio.fi/vaikutusten-arviointi>

Oikeusministeriö. (2007). *Säädöshdotusten vaikutusten arviointi ohjeet*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-466-431-8>

Oikeusministeriö. (2011). *Näkökulmia parempaan sääntelyyn – Paremman sääntelyn neuvottelukunnan loppuraportti*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-137-1>

Oikeusministeriö. (2021). *ASIA: VNS 3/2020 vp Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda 2030:sta Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa*. https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/VNS_3+2020.aspx

OPSI. (2020). *Anticipatory Innovation Governance: What it is, how it works, and why we need it more than ever before*. Teoksessa P. Tönurist & A. Hanson (Toim.), *Anticipatory Innovation Governance: Moving governments from a reactive to a proactive approach to policy making*. OECD. Public Governance working papers. <https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2020/11/AnticipatoryInnovationGovernance-Note-Nov2020.pdf>

OPSI. (2022). *Anticipatory innovation governance: towards a new way of governing Finland. A summary report*. <https://vm.fi/documents/10623/307541/OECD+Anticipatory+innovation+governance,+summary+report.pdf/b59bbb2f-0424-1f9e-95de-85e6c95d17c5/OECD+Anticipatory+innovation+governance,+summary+report.pdf?t=1655268400389>

Parliamentary Assembly – The Council of Europe. (2021). *Anchoring the right to a healthy environment: need for enhanced action by the Council of Europe*. Recommendation 2211.

Perusoikeuskomitean mietintö (komiteamietintö 1992:3).

PeVL 4/1994 vp. Perustusvaliokunnan mietintö n:o 4 hallituksen esityksestä laiksi valtiopäiväjärjestyksen 61 §:n kumoamisesta.

PeVL 12/1995 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kansaneläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 21/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle luonnonsuojelusäädännön uudistamiseksi.

PeVL 44/1996 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Lapin vajaan tuottoisten metsien kunnostamisesta annetun lain ja eräiden muiden ehdotettuun metsälakiin ja kestäväan metsätalouden rahoituksesta ehdotettuun lakiin liittyvien lakien muuttamisesta sekä laiksi kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuun toimenpiteeseen.

PeVL 2/1997 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle laeiksi maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §:n muuttamisesta.

PeVL 38/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä rakennuslainsäädännön uudistamiseksi.

PeVL 9/1999 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eläkkeelle siirtymistä myöhentävistä ja työssä jatkamista edistävistä muutoksista eläkelainsäädäntöön.

PeVL 59/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sukusolujen ja alkioiden käytöstä hedelmöityshoidossa ja isyyslain muuttamisesta.

PeVL 60/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eläkelainsäädännön muuttamiseksi.

PeVL 14/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä päästökauppalaiksi sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

PeVL 30/2005 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työntekijän eläkelaiaksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 16/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esitykseksi laeiksi hedelmöityshoidoista ja isyyslain muuttamisesta.

PeVL 58/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä lastensuojelulaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 13/2007 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 6/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta.

PeVL 20/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kalastuslain muuttamisesta.

PeVL 24/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain, sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 5 §:n ja sairausvakuutuslain 7 luvun 4 §:n muuttamisesta.

PeVL 30/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskevaksi lainsäädännöksi.

PeVL 32/2010. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 16/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi rikoslain, pakkokeinolain 10 luvun 7 §:n ja poliisilain 5 luvun 9 §:n muuttamisesta.

PeVL 36/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta.

PeVL 41/2013 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle rekisteröidyn TEL-lisäeläkejärjestelmän lakkauttamiseksi ja eräksi muiksi lisäeläkettä koskeviksi muutoksiksi.

PeVL 4/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annetun lain sekä tilaajan selvitysvelvollisuudesta ja vastuusta ulkopuolista työvoimaa käytettäessä annetun lain 5 §:n muuttamisesta.

PeVL 31/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle yhdenvertaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

- PeVL 43/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ilmastolaiksi.
- PeVL 5/2015 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVL 5/2017 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kalastuksesta Tenoojen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta.
- PeVL 55/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi hiilen energiakäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta.
- PeVL 69/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.
- PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.
- PeVM 10/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.
- PeVM 13/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja Metsähallituksesta annetun lain muuttamisesta.
- Policy Horizons Canada. (n.d.-a). *About us*. <https://horizons.gc.ca/en/about-us/>
- Policy Horizons Canada. (n.d.-b). *Governance Futures*. <https://horizons.gc.ca/en/our-work/governance-futures/>
- Pouru, L., Minkkinen, M., Auffermann, B., Rowley, C., Malho, M., & Neuvonen, A. (2020). *Kansallinen ennakointi Suomessa 2020*. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-948-6>
- Rantala, K., Järvikangas, I., Pitzén, S., Kautto, P., Ahonen, P., Uusikylä, P., Jaakkola, S., Saarela, R., Aaltonen, O., & Carling, C. (2021). *Lakien toimivuuden ja vaikutusten jälkiarviointi – Nykytilan kuvauksesta kehittämisedotuksiin*. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-342-5>
- Riihinen, T. (2019). *HELO-työryhmän mietintö: Hallituksen esitysten laatimisohteet: Lausuntoyhteenvedo*. Oikeusministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-259-766-3>
- School of International Futures (SOIF). (2021). *Features of effective systemic foresight in governments around the world*. Government Office for Science, UK. <https://www.gov.uk/government/publications/features-of-effective-systemic-foresight-in-governments-globally>
- Sopimus Euroopan unionista. (EUVL C 202, 7.6.2016, s. 13–46).
- Stenvall, E., Tiitinen, L., Saarinen, L., Pollari, P., & Sirtamo, J. (2021). *Lasten kuulemisen käsikirja lainvalmistelijoille*. Valtioneuvoston kanslia. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-405-7>
- Suomi. (2019). *Valiokuntaopas 2019: valiokuntien yleisohteet*. Eduskunta.
- Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus. (SopS 6/1976).
- TuVM 1/2018 vp. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 2. Osa Ratkaisuja työn murroksessa.
- Tönurist, P., & Hanson, A. (2020). Anticipatory Innovation Governance: Shaping the future through proactive policy making. *OECD Working Papers on Public Governance*, 44. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/cce14d80-en>.
- UK Parliament. (n.d.). *Wellbeing of Future Generations Bill [HL]*. Noudettu 21.4.2022 osoitteesta <https://bills.parliament.uk/bills/2869>
- UNESCO Declaration on the Responsibility of the Present Generations Towards Future Generations, marraskuu 12, 1997.

- Unesco. (n.d.). *Futures literacy*. <https://en.unesco.org/futuresliteracy/about>
- Unesco. (2020, joulukuu 4). *Learning to envision the future. the first World Summit on Futures Literacy at UNESCO* [Mediatiedote]. <https://www.unesco.org/en/articles/learning-envision-future-first-world-summit-futures-literacy-unesco>
- United Nations Sustainable Development. (1992). *Agenda 21*. <https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/Agenda21.pdf>
- Valtioneuvosto. (2022). *Valtioneuvoston tulevaisuusselonteko 2022*, käsikirjoitus.
- Valtioneuvoston kanslia. (n.d.-a). *Ministeriöiden yhteinen tulevaisuustyö*. <https://vnk.fi/tulevaisuus/ministerioiden-tulevaisuustyö>
- Valtioneuvoston kanslia. (n.d.-b). *Tulevaisuusselonteko*. <https://vnk.fi/tulevaisuus/tulevaisuusselonteko>
- Valtioneuvoston kanslia. (2020a). *Lainsäädännön arviointineuvoston vuosikatsaus*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-837-3>
- Valtioneuvoston kanslia. (2020b). *Valtioneuvoston selonteko kestävän kehityksen globaalista toimintaohjelmasta Agenda2030:sta. Kohti hiilineutraalia hyvinvointiyhteiskuntaa*. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-942-4>
- Valtioneuvoston oikeuskansleri. (2021, syyskuu 2). *Lausunto luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi*. OKV/1924/21/2021.
- Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta. (2021). *Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan vuoden 2021 kolmas täydentävä haku*. <https://tietokayttoon.fi/-/valtioneuvoston-selvitys-ja-tutkimustoiminnan-vuoden-2021-kolmas-taydentava-haku>
- Valtiovarainministeriö. (n.d.) *Tehtävät ja strategiset tavoitteet*. <https://vm.fi/tehtava-ja-tavoitteet>
- Vesa, J., & Kantola, A. (2016). *Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa*. Valtioneuvoston kanslia. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/79823>
- Vihervuori, P. (2022). *Uuden ilmastolain muutoksenhakusääntely – Oikeudellinen selvitys ympäristöministeriölle*. Ympäristöministeriö. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-250-1>
- Welsh Government. (2021). *Futures Trends Report Wales 2021. Narrative summary*. ISBN 978-1-80391-473-2. <https://gov.wales/future-trends-2021>
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Report on the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Oxford University Press.
- Yhdistyneet kansakunnat. (n.d.) *United nations conference on environment and development, Rio de Janeiro, brazil, 3-14 June 1992*. <https://www.un.org/en/conferences/environment/rio1992>
- Yhdistyneet kansakunnat. (1972). *Report of the United Nations Conference on the Human Environment*. A/CONF.48/14/Rev.1
- Yhdistyneet kansakunnat. (2002). *Report of the World Summit on Sustainable Development*. A/CONF.199/20.
- Yhdistyneet kansakunnat. (2015a). *Paris agreement*.
- Yhdistyneet kansakunnat. (2015b). *Resolution adopted by the General Assembly on 25 September 2015*. A/RES/70/1.
- Yhdistyneet kansakunnat. (2021). *Our Common Agenda – Report of the Secretary-General*. <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>
- Yhdistyneet kansakunnat. (2022a). *Resolution adopted by the General Assembly on 28 July 2022 – The human right to a clean, healthy and sustainable environment*. (A/RES/76/300).
- Yhdistyneet kansakunnat. (2022b, heinäkuu 28). *UN General Assembly declares access to clean and healthy environment a universal human right*. <https://news.un.org/en/story/2022/07/1123482>

Yhdistyneet kansakunnat, Secretary-General. (2013). *Intergenerational solidarity and the needs of future generations. Report of the Secretary-General.* (General Assembly A/68/322).

YK:n ihmisoikeuskomitea. (2021). *Resolution adopted by the Human Rights Council on 8 October 2021 – The human right to a clean, healthy and sustainable environment.* (A/HRC/RES/48/13).

Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa. (SopS 122/2004).

Ympäristöministeriö. (n.d.-a). *Ilmastolain uudistus.* <https://ym.fi/ilmastolain-uudistus>

Ympäristöministeriö. (n.d.-b). *Mitä on kestävä kehitys?* <https://ym.fi/mita-on-kestava-kehitys>

Ympäristöministeriö. (2020). *Tiedesparraus vahvisti luonnonsuojelulain valmistelun tietopohjaa.* <https://ym.fi/-/tiedesparraus-vahvisti-luonnonsuojelulain-valmistelun-tietopohjaa>

YmVL 2/1994 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

YmVM 2/2022 vp. Ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle ilmastolaiksi.

Oikeustapaukset

Alankomaat: korkein oikeus

Urgenda Foundation v. State of the Netherlands, ECLI:NL:HR:2019:2007, 20.12.2019.

Euroopan neuvosto: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Duarte Agostinho and Others – Portugal and 32 other States, Application no. 39371/20vireillä, 3.9.2020.

Euroopan unioni: Euroopan unionin tuomioistuin

Armando Carvalho and Others v European Parliament and Council of the European Union, Case C-565/19 P, 25.3.2021.

Filippiinit: korkein oikeus

Oposa et al. v. Fulgencio S. Factoran, Jr. et al. G.R., No. 101083, 30.7.1993.

Kanada: Superior Court of Québec

ENVironnement JEUnesse v. Canada, 2021 QCCA 1871, 500-09-028523-199, 13.12.2021.

Kolumbia: korkein oikeus

Future Generations v. Ministry of the Environment, STC4360-2018, 11001-22-03-000-2018- 00319-01, 5.4.2018.

Norja: korkein oikeus

Greenpeace Nordic Ass'n v. Ministry of Petroleum and Energy, 18-060499ASD-BORG/03, 23.1.2020.

Saksa: perustuslakituomioistuin

Neubauer, et al. v. German, BVerfG, Order of the First Senate, 1 BvR 2656/18, paras. 1-270, 24.3.2021.

Suomi: korkein hallinto-oikeus

KHO 2002:86.

KHO 2011:15.

Suomi: korkein oikeus

KKO 2022:25.

KKO 2022:26.

Yhdistyneet kansakunnat: YK:n lapsen oikeuksien komitea

Sacchi ym. vastaan Argentiina, CRC/C/88/D/104/2019; CRC/C/88/D/105/2019; CRC/C/88/D/106/2019; CRC/C/88/D/107/2019; CRC/C/88/D/108/2019; CRC/C/88/D/95/2019, 23.9.2019.

Yhdysvallat: Court of Appeals, District of Columbia Circuit

Nuclear Energy Institute Inc. v. Environmental Protection Agency, 373 F.3d 1251, 9.7.2004.

Yhdysvallat: Oregon U.S. District Court

Juliana v. United States, 947 F.3d 1159 (9th Cir. 2020), 10.9.2015.

Kirjallisuus ja muut lähteetAalto-Heinilä, M., Ketola, S., & Oksanen, M. (2021). Lasten oikeudet ja ilmastonmuutos. Teoksessa M. Itäpuisto & H. Pirskanen (Toim.), *Myrkylliset aikuiset* (45–64). SoPhi.Ahlqvist, T., & Uotila, T. (2020). Contextualising weak signals: towards a relational theory of futures knowledge. *Futures*, 119, 102543. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2020.102543>Amer, M., Daim, T. U., & Jetter, A. (2013). A review of scenario planning. *Futures*, 46, 23–40. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2012.10.003>Andersen, P. D., & Rasmussen, L.B. (2014). The impact of national traditions and cultures on national foresight processes. *Futures*, 59, 5–17. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2014.01.013>Andrade, N. N. G. (2012). The application of future-oriented technology analysis (FTA) to law: the cases of legal research, legislative drafting and law enforcement. *Foresight*, 14, 336–351. <https://doi.org/10.1108/1436681211256116>Arter, D. (2000). The Model for Parliaments in the Future? The Case of the Finnish Committee for the Future. *Politiikka*, 42(3), 149–163. <https://urn.fi/URN:NBN:fi:ELE-783730>Arter, D. (2015). A 'Pivotal Centre Party' Calls the Shots: The 2015 Finnish General Election. *West European Politics*, 38(6), 1345–1353. <https://doi.org/10.1080/01402382.2015.1058468>Auvinen, H., Tuominen, A., & Ahlqvist, T. (2012). Towards long-term foresight for transport: Envisioning the Finnish transport system in 2100. *Foresight*, 14(3), 191–206. [10.1108/14636681211239746](https://doi.org/10.1108/14636681211239746)Auvinen, H., Ruutu, S., Tuominen, A., Ahlqvist, T., & Oksanen, J. (2015). Process supporting strategic decision-making in systemic transitions. *Technological Forecasting & Social Change*, 94, 97–114. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2014.07.011>Biodiful. (n.d.). *Tutkimushanke*. <https://biodiful.fi/tutkimushanke/>Bishop, P., Hines, A., & Collins, T. (2007). The current state of scenario development: an overview of techniques. *Foresight*, 9(1), 6–25. DOI:[10.1108/14636680710727516](https://doi.org/10.1108/14636680710727516)Blind, K. (2008). Regulatory foresight: Methodologies and selected applications. *Technological Forecasting and Social Change*, 75, 496–516. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2008.02.004>Booth, C., Rowlinson, M., Clark, P., Delahaye, A., & Procter, S. (2009). Scenarios and counterfactuals as modal narratives. *Futures*, 41(2), 87–95. DOI:[10.1016/j.futures.2008.07.037](https://doi.org/10.1016/j.futures.2008.07.037)Bosselmann, K. (2020). *Sustainable Development Law*. Routledge.

- Boston, J. (2016a). Anticipatory governance: how well is New Zealand safeguarding the future? *Policy Quarterly*, 12(3), 11–24. <https://doi.org/10.26686/pq.v12i3.4614>
- Boston, J. (2016b). *Governing for the Future: Designing Democratic Institutions for a Better Tomorrow*. Emerald Publishing Limited. 10.1108/S2053-7697201725
- Boston, J., Bagnall, D., & Barry, A. (2019). *Foresight, insight and oversight: Enhancing long-term governance through better parliamentary scrutiny*. Victoria University of Wellington. https://www.victoria.ac.nz/__data/assets/pdf_file/0011/1753571/Foresight-insight-and-oversight.pdf
- Boston, J., Bagnall, D., & Barry, A. (2020). Enhancing long-term governance. Parliament's vital oversight role. *Policy Quarterly*, 16(1), 43–52. <https://doi.org/10.26686/pq.v16i1.6354>
- Botterhuis, L., van der Duin, P., de Ruijter, P., & van Wijk, P. (2010). Monitoring the future. Building an Early Warning System for the Dutch Ministry of Justice. *Futures*, 42(5), 454–465. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2009.11.39>
- Boyd, M., & Wilson, N. (2021). Anticipatory Governance for Preventing and Mitigating Catastrophic and Existential Risks. *Policy Quarterly*, 17(4), 20–31. <https://doi.org/10.26686/pq.v17i4.7313>
- Bradford, M. (2009). Standing and Future Generations: Does Massachusetts v. EPA Open Standing for Generations to Come? *Faculty Articles and Other Publications*, 272. http://scholarship.law.uc.edu/fac_pubs/272
- Börjeson, L., Höjer, M., Dreborg, K.-H., Ekvall, T., & Finnveden, G. (2006). Scenario types and techniques: Towards a user's guide. *Futures*, 38(7), 723–739. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2005.12.002>
- Caluwaerts, D., & Vermassen, D. (2023). Democratic institutions and long-term policymaking. Teoksessa M. MacKenzie, M. Setälä & S. Kyllönen (Toim.), *Democracy and the Future: Long-Term Governance in Democratic Systems*. Edinburgh University Press, tulossa julkaistavaksi.
- Caney, S. (2018). Justice and Future Generations. *Annual Review of Political Science*, 21, 475–493. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052715-111749>
- Caney, S. (2022). Global Climate Governance, Short-Termism, and the Vulnerability of Future Generations. *Ethics & International Affairs*, 36(2), 137–155. doi:10.1017/S0892679422000181
- Capitani, G., & Comazzeto, G. (2019). The Concept of Sustainable Development in Global Law: Problems and Perspectives. *Athens Journal of Law*, 5(1), 35–46. <https://doi.org/10.30958/ajl.5-1-3>
- Caramani, D. (2020). Introduction: the technocratic challenge to democracy. Teoksessa E. Bertsou & D. Caramani (Toim.), *The technocratic challenge to democracy*. Routledge.
- Climate case chart. (n.d.). *About*. Noudettu 4.2.2022 osoitteesta <http://climatecasechart.com/climate-change-litigation/about/>
- Courant, D. (2021, kesäkuu 9). The promises and disappointments of the French Citizens' Convention for Climate. *Deliberative Democracy Digest*. <https://www.publicdeliberation.net/the-promises-and-disappointments-of-the-french-citizens-convention-for-climate/>
- Club of Rome. (n.d.). *The Limits to Growth*. <https://www.clubofrome.org/publication/the-limits-to-growth/>
- Da Costa, O., Warnke, P., Cagnin, C., & Scapolo, F. (2008). The impact of foresight on policy-making: insights from the FORLEARN mutual learning process. *Technology Analysis & Strategic Management*, 20(3), 369–387. DOI:10.1080/09537320802000146
- Dahl, R. A. (1999). Can International Organizations be Democratic? Teoksessa I. Shapiro, & C. Hacker-Cordón (Toim.), *Democracy's Edges* (19–36). Cambridge University Press.
- De Francesco, F., & Pattyn, V. (2021). Policy Evaluation Styles. Teoksessa M. Howlett & J. Tosun (Toim.), *The Routledge Handbook of Policy Styles* (408–421). Routledge.
- Department of the Prime Minister and Cabinet. (2021). *Long-term Insights Briefings*. <https://dpmc.govt.nz/our-programmes/policy-project/long-term-insights-briefings>

- Destatte, P. (2010). Foresight: A major tool in tackling sustainable development. *Technological & Social Change*, 77, 1575–1587. DOI:10.1016/j.techfore.2010.07.005
- Dirth, E. (2021). European approaches to institutions for future generations. Teoksessa J. Linehan & P. Lawrence (Toim.), *Giving Future Generations a Voice: Normative Frameworks, Institutions and Practice* (190–212). Edward Elgar Publishing Limited.
- Dreyer, I., & Stang, G. (2013). Foresight in governments – practices and trends around the world. Teoksessa *Yearbook of European Security YES 2013*. European Union Institute for Security Studies.
- Du Pisani, J. A. (2006). Sustainable development – historical roots of the concept. *Environmental Sciences*, 3(2), 83–96. DOI: 10.1080/15693430600688831
- Dunlop, C., & Radaelli, C.M. (2018). Policy Learning and Organizational Capacity. Teoksessa E. Ongoaro & S. Van Thiel (Toim.), *The Palgrave Handbook of Administration and Management in Europe* (595–593). Palgrave MacMillan.
- Dupré, C. (2018). *The Age of Dignity – Human Rights and Constitutionalism in Europe*. Hart Publishing.
- Düwell, M. (2014). Human dignity and future generations. Teoksessa M. Düwell, J. Braarvig, R. Brownsword & D. Mieth (Toim.), *The Cambridge Handbook of Human Dignity* (551–558). Cambridge University Press.
- Düwell, M., Bos, G., & van Steenberghe, N. (2018). *Towards the Ethics of a Green Future. The Theory and Practice of Human Rights for Future People*. Routledge.
- Earthjustice. (2007). *Environmental Rights Report 2007*. <http://www.earthjustice.org/library/references/2007-environmental-rights-report.pdf>.
- Ekeli, K. S. (2005). Giving a voice to posterity – deliberative democracy and representation of future people. *Journal of Agricultural and Environmental Ethics*, 18(5), 429–450. DOI:10.1007/s10806-005-7048-z
- Elstub, S., Carrick, J., Farrell, D.M., & Mockler, P. (2021). The Scope of Climate Assemblies: Lessons from the Climate Assembly UK. *Sustainability*, 13(20), 11272. <https://doi.org/10.3390/su132011272>
- Eriksson, L.-D. (1999). Ympäristöetiikan haasteet: Huomioita biosentrismän synnyttämistä kysymyksistä. Teoksessa V.-M. Thure (Toim.), *Oikeus ja oikeudenmukaisuus: Oikeustieteen päivät 3.–4.6.1999 Joensuussa* (102–105). Joensuun yliopisto, julkisoikeuden laitos.
- Esperança, B. (2015). Sustainable development concerning socioeconomic rights: a duty towards future generations? An international humanitarian legal right for future generations. *ePública: Revista Eletrônica de Direito Público*, 2(2), 63–87. http://scielo.pt/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2183-184X2015000200005&lng=en&tlng=en
- Farge, E. (2021, lokakuu 12). *U.N. panel says it can't rule on climate case brought by Thunberg*. Reuters. <https://www.reuters.com/business/environment/un-panel-says-it-cant-rule-climate-case-brought-by-greta-thunberg-2021-10-11/>
- Fontela, E., & Hingel, A. (1993). Scenarios on economic and social cohesion in Europe. *Futures*, 25(2), 139–154. [https://doi.org/10.1016/0016-3287\(93\)90160-U](https://doi.org/10.1016/0016-3287(93)90160-U)
- Frame, B. (2018). New Zealand: New futures, new thinking? *Futures*, 100, 45–55. DOI:10.1016/J.FUTURES.2018.04.005
- Frau, I. (2019). *Foresight in Public Policymaking: An Exploration of Process Practices*. Doctoral thesis, University of Cambridge. <https://doi.org/10.17863/CAM.54648>
- Georghiou, L., & Keenan, M. (2006). Evaluation of national foresight activities: Assessing rationale, process and impact. *Technological Forecasting & Social Change*, 73, 761–777. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2005.08.003>
- Godet, M. (2000). How to be rigorous with scenario planning. *Foresight*, 2(1), 5–9. <https://doi.org/10.1108/14636680010802438>
- Gosseries, A. (2008). On Future Generations' Future Rights. *The Journal of Political Philosophy*, 16(4), 446–474. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9760.2008.00323.x>

- Gupta, G. (2017). The Paradox of Sustainable Development: A Critical Overview of the Term and the Institutionalization Process. *Periodica Polytechnica Social and Management Sciences*, 25(1), 1–7. <https://doi.org/10.3311/PPso.8919>
- Guston, D. H. (2008). Innovation policy: not just a jumbo shrimp. *Nature*, 454(21), 940–941. DOI: [10.1038/454940a](https://doi.org/10.1038/454940a)
- Guston, D. H. (2014). Understanding ‘anticipatory governance’. *Social Studies of Science*, 44(2), 218–242. <https://doi.org/10.1177/0306312713508669>
- Hallberg, P. (2011). Perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V. Viljanen (Toim.), *Perusoikeudet* (29–59). WSOYpro.
- Halme-Tuomisaari, M., & Rapin, A. (2021). ”Minä olen joki, joki on minä” – ympäristö, ihmisoikeudet ja ontologinen muutos. *Oikeus*, 50(4), 559–569.
- Hansson, S. V. (2023). The Covid-19 pandemic and global climate change – comparing two long-term dangers. Teoksessa M. MacKenzie, M. Setälä & S. Kyllönen (Toim.), *Democracy and the Future: Long-Term Governance in Democratic Systems*. Edinburgh University Press, tulossa julkaistavaksi.
- Harris, C. (2021). Looking to the future? Including children, young people and future generations in deliberations on climate action: Ireland’s Citizens’ Assembly 2016–2018. *Innovation: The European Journal of Social Science Research*, 34(5), 677–693. <https://doi.org/10.1080/13511610.2021.1968356>
- Hartikainen, J. (2021, lokakuu 13). Uusi ilmastolaki voi tuoda Euroopassa yleistyvät ilmasto-oikeudenkäynnit myös Suomeen. *Helsingin Sanomat*. <https://www.hs.fi/talous/art-2000008294530.html?share=230b867c-1f712eb95b6ea222db99f771>
- Havas, A., Schartinger, D., & Weber, M. (2010). The impact of foresight on innovation policy-making: recent experiences and future perspectives. *Research Evaluation*, 19(2), 91–104. DOI:[10.3152/095820210X510133](https://doi.org/10.3152/095820210X510133)
- Heinämäki, L. (2014). Ihmisoikeudet ympäristönsuojelussa. Teoksessa T. Koivurova & E. Pirjatanniemi (Toim.), *Ihmisoikeuksien käsikirja* (528–554). Tietosanoma.
- Heiskanen, H., & Sormunen, M. (2020). Ilmastonuoret vastaan valtiot – Lapsen oikeuksien komitea ilmasto-kriisin ratkojana. Teoksessa E. Pekkarinen & T. Tuukkanen (Toim.), *Maapallon tulevaisuus ja lapsen oikeudet* (111–123). Hansaprint.
- Heo, K., & Seo, Y. (2019). National foresight in Korea: History of Futures Studies and Foresight. *World Futures Review*, 11(3). <https://doi.org/10.1177/1946756718805219>
- Heo, K., & Seo, Y. (2021a). Anticipatory governance for newcomers: Lessons learned from the UK, the Netherlands, Finland, and Korea. *European Journal of Futures Research*, 9(9). <https://doi.org/10.1186/s40309-021-00179-y>
- Heo, K., & Seo, Y. (2021b). Applying foresight to policy agenda-setting: A successful case in South Korea. *Futures*, 127. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2021.102701>
- Hepola, M., Belinskij, A., & Määttä, T. (2021). Ajat ovat muuttumassa – ympäristöperusoikeuden evoluutio vesivoimalupien pysyvyyden näkökulmasta. *Ympäristöjuriidikka*, 1–2, 7–42. <https://www.edilex.fi/ymparistojuriidikka/237250002>
- Hollo, E. (2009). *Johdatus ympäristöoikeuteen*. Alma Talent Oy.
- Husa, J., & Pohjolainen, T. (2008). *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen*. Talentum.
- Häberle, P. (2006). A constitutional law for future generations – the ‘other’ from the social contract: the generation contract. Teoksessa J. Tremmel (Toim.), *Handbook of Intergenerational Justice* (215–229). Edwar Elgar.
- Jacobs, A. M. (2008). The Politics of When: Redistribution, Investment and Policy Making for the Long Term. *British Journal of Political Science*, 38(2), 193–220. <http://www.jstor.org/stable/27568342>
- Jacobs, A. M. (2016). Policy Making for the Long Term in Advanced Democracies. *Annual Review of Political Science*, 19, 433–454. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-110813-034103>

- Jacobs, A. M., & Matthews, J. S. (2012). Why Do Citizens Discount the Future? Public Opinion and the Timing of Policy Consequences. *British Journal of Political Science*, 42(4), 903–935. doi:10.1017/S0007123412000117
- Jacobs, A. M., & Matthews, J. S. (2017). Policy Attitudes in Institutional Context: Rules, Uncertainty, and the Mass Politics of Public Investment. *American Journal of Political Science*, 61(1), 194–207. <https://doi.org/10.1111/ajps.12209>
- Jones, N., O'Brien, M., & Ryan, T. (2018). Representation of future generations in United Kingdom policy-making. *Futures*, 102, 153–163. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2018.01.007>
- Jyränki, A. (2000). *Uusi perustuslakimme*. Lura nova.
- Jyränki, A., & Husa, J. (2012). *Valtiosääntöoikeus*. Lakimiesliiton Kustannus.
- Kahn, H., & Wiener, A.J. (1967). *The Year 2000: A Framework for Speculation on the Next Thirty-Three Years*. The Macmillan.
- Kamppinen, M., Kuusi, O., Söderlund, S., & Sebastian Boström, S. (2003). *Tulevaisuudentutkimus: perusteet ja sovelluksia*. Suomalaisen Kirjallisuuden Seura.
- Karapuu, H. (2011). Perusoikeuksien käsite ja luokittelu. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V. Viljanen (Toim.), *Perusoikeudet* (63–87). WSOYpro.
- Karnein, A. (2017). Can We Represent Future Generations? Teoksessa I. González-Ricoy & A. Gosseries A (Toim.), *Institutions for Future Generations* (83–97). Oxford University Press.
- Kazemier, E. M., Damhof, L., Gulmans, J., & Cremers, P. H.M. (2021). Mastering futures literacy in higher education: An evaluation of learning outcomes and instructional design of a faculty development program. *Futures*, 132. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2021.102814>.
- Kehityspoliittinen toimikunta. (n.d.) *Kehityspoliittinen toimikunta*. <https://www.kehityspoliittinentoimikunta.fi/>
- Kestavakehitys.fi. (n.d.-a). *Kestävän kehityksen globaali toimintaohjelma Agenda 2030*. <https://kestavakehitys.fi/agenda-2030>
- Kestavakehitys.fi. (n.d.-b). *Kestävän kehityksen toimikunta*. <https://kestavakehitys.fi/toimikunta>
- Kestavakehitys.fi. (n.d.-c) *Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoutus*. <https://kestavakehitys.fi/sitoutus2050>
- Kestavakehitys.fi. (2022a) *Kestävän kehityksen toimikunta hyväksyi Agenda 2030 tiekartan*. <https://kestavakehitys.fi/-/kestavan-kehityksen-toimikunta-hyvakysi-agenda2030-tiekartan>
- Kestavakehitys.fi. (2022b, huhtikuu 25). *Suomelle uusi kestävän kehityksen strategia* [Mediatiedote]. <https://kestavakehitys.fi/-/10616/suomelle-uusi-kestavan-kehityksen-strategia>
- Kinski, L., & Whiteside, K. (2022). Of parliament and presentism: Electoral representation and future generations in Germany. *Environmental Politics*. <https://doi.org/10.1080/09644016.2022.2031441>
- KNOCA. (n.d.). *KNOCA - Knowledge Network on Climate Assemblies*. <https://tekno.dk/project/knoca/?lang=en>
- Kokko, K. (2003). *Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset mekanismit ja periaatteet*. Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Koskimaa, V. (2023). Strengthening the future-sensitivity of policymakers: the development, operation and impact of Finland's state foresight system. Teoksessa M. MacKenzie, M. Setälä & S. Kyllönen (Toim.), *Democracy and the Future*. EUP Press, tulossa julkaistavaksi.
- Koskimaa, V., & Raunio, T. (2022). *Expanding anticipatory governance to legislatures: the emergence and global diffusion of parliamentary future committees*. Käsikirjoitus tarkistettavana.
- Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti. (2019, huhtikuu 4). *Ihmisvaikutusten arviointi hallituksen esityksissä: luokittelusta laatuun ja sen puutteisiin* [Mediatiedote]. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/300613>

- Kuhlmann, S. (2001). Future governance of innovation policy in Europe – three scenarios. *Research Policy*, 30, 953–976. [https://doi.org/10.1016/S0048-7333\(00\)00167-0](https://doi.org/10.1016/S0048-7333(00)00167-0)
- Kulha, K., Leino, M., Setälä, M., Jäske, M., & Himmelroos, S. (2021a). For the Sake of the Future: Can Democratic Deliberation Help Thinking and Caring about Future Generations? *Sustainability*, 13(10), 5487. <https://doi.org/10.3390/su13105487>
- Kulha, K., Sormunen, H., Leino, M., Setälä, M., Taskinen, M., & Jäske, M. (2021b). *Ilmastotoimia arvioivan kansalaisraadin loppuraportti*. Ympäristöministeriö. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-361-388-1>
- Kulovesi, K., & Honkonen, T. (2021). Ilmastonmuutos, oikeus ja oikeudenmukaisuus – kohti ilmastokestävää oikeusjärjestelmää. *Oikeus*, 50(4), 436–439.
- Kumpula, A. (2004). *Ympäristö oikeutena*. Suomalainen lakimiesyhdistys.
- Kumpula, A. (2019). Ympäristölliset ihmisoikeudet – mahdollisuuksia ja muutoksia. Teoksessa M. Aalto-Heinilä, & V. Kurki (Toim.), *Mitä oikeudet ovat? Filosofian ja oikeustieteen näkökulmia* (262–275). Gaudeamus.
- Kuosa, T. (2016). *The Evolution of Strategic Foresight: Navigating Public Policy Making*. Routledge.
- Kuusiniemi, K. (2001). Biodiversiteetin suojelu ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. *Oikeustiede – Jurisprudentia*, XXXIV, 155–306. <https://www.edilex.fi/oikeustiede/84600003>
- Lagerspetz, E. (2018). Vaikutusperiaate ja demokratia. *Politiikka*, 60(4), 279–289. <https://journal.fi/politiikka/article/view/77332>
- Lakitutka.fi. (n.d.) *Lakitutka – lainvalmistelu läpivalaistuna*. <https://lakitutka.fi/>
- Lehtonen, M. (2004). The environmental–social interface of sustainable development: capabilities, social capital, institutions. *Ecological Economics*, 49(2), 199–214. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2004.03.019>
- Lewis, B. (2018). The Rights of Future Generations within the Post-Paris Climate Regime. *Transnational Environmental Law*, 7(9), 69–87. doi:10.1017/S2047102517000243
- MacKenzie, M. (2013). *Future Publics: Long-Term Thinking and Farsighted Action in Democratic Systems* [PhD Thesis, University of British Columbia]. University of British Columbia Library. <http://hdl.handle.net/2429/45169>
- MacKenzie, M. (2016). Institutional Design and Sources of Short-Termism. Teoksessa I. González-Ricoy & A. Gosseries (Toim.), *Institutions for Future Generations* (24–48). Oxford University Press.
- MacKenzie, M. (2021a). *Future Publics: Democracy, Deliberation, and Future-Regarding Collective Action*. Oxford University Press.
- MacKenzie, M. (2021b). There is no such thing as a short-term issue. *Futures*, 125. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2020.102652>
- MacKenzie, M. K., Setälä, M., & Kyllönen, S. (Toim.). (2023). *Democracy and the Future. Future-Regarding Governance in Democratic Systems*. Edinburgh University Press, tulossa julkaistavaksi.
- Mäntylä, N. (2010). Luonnon edustajien puhevalta. *Acta Wasaensia*, 225. Vaasan yliopisto.
- Mahlamäki, H. (2021, huhtikuu 29). Aktivistien voitto Saksassa: Perustuslakituomioistuimen mukaan ilmaston-suojelulaki ei ole tarpeeksi tiukka. *Helsingin Sanomat*. <https://www.hs.fi/ulkomaat/art-2000007948146.html>
- McCormack, P., & Hansen-Lohrey, C. (2021). Accountability, government decisions and future generations: lessons from the Australian Ombudsman. Teoksessa J. Linehan & P. Lawrence (Toim.), *Giving Future Generations a Voice: Normative Frameworks, Institutions and Practice* (128–148). Edward Elgar Publishing Limited.
- Melander, S. (2008). Ihmisarvon muuttuva oikeudellinen merkitys – erityisesti rikosoikeudessa. *Oikeus*, 2, 181–199. <http://www.edilex.fi/lakikirjasto/5304.pdf>
- Miles, I. (2010). The development of technology foresight: A review. *Technological Forecasting & Social Change*, 77, 1448–1456. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2010.07.016>

- Miller, R. (2018). *Transforming the Future. Anticipation in the 21st Century*. Unesco Publishing & Routledge.
- Netherwood, A., & Flynn, A. (2021). A shift in public policy for future generations in Wales? Future generations and well-being planning. Teoksessa J. Linehan & P. Lawrence (Toim.), *Giving Future Generations a Voice: Normative Frameworks, Institutions and Practice* (149–168). Edward Elgar Publishing Limited.
- Niemi, H.-M. (2022). Oikeus, ihmisarvo ja ilmastokriisi. *Oikeus*, 51(1), 59–79.
- Nieminen, L. (2005). Ihmisarvon loukkaamattomuus perus- ja ihmisoikeussuojan lähtökohtana. *Lakimies*, 1, 49–78. <https://www.edilex.fi/lakimies/24580003>
- Näsström, S. (2011). The Challenge of the All-Affected Principle. *Political Studies*, 59(1), 116–134. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2010.00845.x>
- Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. (2011a, kesäkuu 13). *Keskeiset etujärjestöt panostavat varhaiseen vaikuttamiseen lainvalmistelussa* [Mediatiedote]. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/152423>
- Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos. (2011b, kesäkuu 13). *Puutteellista lainvalmistelua hallituksen kärkihankkeissa – ministeriöiden johdon sitoutuminen ohjeisiin heikkoa* [Mediatiedote]. <https://helda.helsinki.fi/handle/10138/152424>
- Ojanen, T., & Scheinin, M. (2011). Kansainväliset ihmisoikeussopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V. Viljanen (Toim.), *Perusoikeudet* (171–195). WSOYpro.
- Oroschakoff, K. (2021, huhtikuu 29). *Top German court rules that the country's climate law is partly 'unconstitutional'*. Politico. <https://www.politico.eu/article/germany-climate-change-law-court-rules-partly-unconstitutional/>
- PALO-hanke. (n.d.). *Julkaisut*. <https://paloresearch.fi/julkaisut/>
- Pirjatanniemi, E. (2005). *Vihertyvä rikosoikeus Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja raja*. Edita Publishing Oy.
- Pirjatanniemi, E. (2018). Pathways for future generations in existing legal human rights provisions. Teoksessa D. Marcus, B. Gerhard & N. van Steenberg (Toim.), *Towards the Ethics of a Green Future* (66–78). Routledge.
- Purvis, B., Mao, Y., & Robinson, D. (2019). Three pillars of sustainability: in search of conceptual origins. *Sustainability Science*, 14, 681–695. <https://doi.org/10.1007/s11625-018-0627-5>
- Rapeli, L., Bäck, M., Jäske, M., & Koskimaa, V. (2021). When do you want it? Determinants of future-oriented political thinking. *Frontiers in Political Science*, 3, 692913. doi: 10.3389/fpos.2021.692913.
- Rappert, B. (1999). Rationalising the future? Foresight in science and technology policy co-ordination. *Futures*, 31, 527–545. [https://doi.org/10.1016/S0016-3287\(99\)00012-9](https://doi.org/10.1016/S0016-3287(99)00012-9)
- Saaranen-Kauppinen, A., & Puusniekka, A. (2006). *KvaliMOTV – Menetelmäopetuksen tietovaranto*. https://www.fsd.tuni.fi/menetelmaopetus/kvali/L6_2_4.html
- Samset, K., & Christensen, T. (2017). Ex ante project evaluation and the complexity of early decision-making. *Public Organization Review*, 17, 1–17. <https://doi.org/10.1007/s11115-015-0326-y>
- Saraviita, I. (2000). *Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle*. Lakimiesliiton Kustannus.
- Saraviita, I. (2011). *Perustuslaki*. Talentum.
- Scheinin, M. (1998). Ihmisarvon loukkaamattomuus valtiosääntöperiaatteena. Teoksessa P. Van Aerschot, P. Ilveskivi & K. Piispanen (Toim.), *Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta* (57–69). Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitos.
- Schmidt, J. M. (2015). Policy, planning, intelligence and foresight in government organizations. *Foresight*, 17(5), 489–511. <https://doi.org/10.1108/FS-12-2014-0081>
- Sgueo, G. (2020). Looking into the Future: Strategic Foresight in National and EU Institutions. *SSRN*. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3742775>

- SILE. (n.d.). *Etusivu*. <https://www.hiljaisetoimijat.fi/>
- Sipponen, K. (2000). *Kansalainen – isäntä vai renki*. Werner Söderström Lakitieto Oy.
- Smith, C. (2019). *Protecting and Representing Future Generations in Policymaking – Debate on 20 June 2019*. House of Lords Library Briefing. <https://lordslibrary.parliament.uk/research-briefings/lln-2019-0076/>
- Smith, G. (2020). Enhancing the Legitimacy of Offices for Future Generations: The Case for Public Participation. *Political studies*, 68(4), 996–1013. <https://doi.org/10.1177/0032321719885100>
- Smith, G. (2021). *Can democracy safeguard the future?* Polity Press.
- Smith, G. (2023). Democratic Design for Future-Regarding Institutions. Teoksessa M. MacKenzie, M. Setälä & S. Kyllönen (Toim.), *Democracy and the Future*. EUP Press, tulossa julkaistavaksi.
- SOFI. (n.d.). *Tiedesparraus*. <https://acadsci.fi/sofi/mita-sofi-tekee/tiedesparraus/>
- Suvantola, L. (2003). *Valitusoikeus Natura 2000-verkoston suojelun valvontakeinona*. Joensuun yliopisto.
- Snyder, H. (2019). Literature review as a research methodology: An overview and guidelines. *Journal of Business Research*, 104, 333–339. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2019.07.039>
- Steffen W., Rockström, J., Richardson, K., & Schellnhuber, H. J. (2019). Trajectories of the earth system in the Anthropocene. *PNAS*, 115(33), 8252–8259. <https://doi.org/10.1073/pnas.1810141115>
- Tremmel, J. (2006). Establishing intergenerational justice in national constitutions. Teoksessa J. Tremmel (Toim.), *Handbook of Intergenerational Justice* (187–214). Edward Elgar.
- Tremmel, J. (2009). *A Theory of Intergenerational Justice*. Routledge.
- Vihervuori, P. (2011). Oikeus ympäristöön. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V. Viljanen (Toim.), *Perusoikeudet* (757–782). WSOYpro.
- Viljanen, J., Heiskanen, H., & Raskulla, S. (2016). Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. *Ympäristöjuridiikka*, 1, 86–109. <https://www.edilex.fi/ymparistojuridiikka/165000005>
- Viljanen, V.-P. (2011). Perusoikeuksien soveltamisala. Teoksessa P. Hallberg, H. Karapuu, T. Ojanen, M. Scheinin, K. Tuori & V. Viljanen (Toim.), *Perusoikeudet* (89–137). WSOYpro.
- Villadiego, L. (2020, kesäkuu 26). *Should we legislate on the right of future generations?* Equal Times. https://www.equaltimes.org/should-we-legislate-on-the-right?lang=en#.Yfzw1N_RY2y
- Voros, J. (2003). A generic foresight process framework. *Foresight*, 5(3), 10–21. DOI:10.1108/14636680310698379
- Vuori, J. (n.d.). Laadullinen sisällönanalyysi. Teoksessa J. Vuori (toim.) *Laadullisen tutkimuksen verkkokäsikirja*. Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto.
- Warren, M. E. (2023). Three challenges for the long-term decision making in democracies. Teoksessa M. MacKenzie, M. Setälä & S. Kyllönen (Toim.), *Democracy and the Future: Long-Term Governance in Democratic Systems*. Edinburgh University Press, tulossa julkaistavaksi.
- Weber, K.M., Gudowsky, N., & Aichholzer, G. (2019). Foresight and technology assessment at the Austrian parliament – Finding new ways of debating the future of Industry 4.0. *Futures*, 109, 240–251. <https://doi.org/10.1016/j.futures.2018.06.018>
- Weiss, E. (1990). Our Rights and Obligations to Future Generations for the Environment. *American Journal of International Law*, 84(1), 198–207. doi:10.2307/2203020
- Wilner A., & Roy, M. (2020). Canada’s emerging foresight landscape: Observations and lessons. *Foresight*, 22(5/6), 551–562. <https://doi.org/10.1108/FS-03-2020-0027>
- YK-liitto. (n.d.). *Kestävä kehitys*. <https://www.ykliitto.fi/yk-teemat/kestava-kehitys>
- Youth 4 Climate Justice. (n.d.). *The case*. Noudettu 28.1.2022 osoitteesta <https://youth4climatejustice.org/the-case/>

tietokayttoon.fi

ISBN PDF 978-952-383-208-4

ISSN PDF 2342-6799