

10.2 Tulevien sukupolvien huomioiminen lainvalmistelussa ja sääntelytarpeiden ennakointi

Käytettävissä olevan määrärahan yläraja: 200 000 €

Aikajänne: 1/2022 – 9/2022

Tietotarpeen tausta ja tarvekuvaus perusteluineen:

Tutkimuksen tavoitteena on tuottaa tietoa siitä, miten tulevat sukupolvet voidaan huomioida lainvalmistelussa ja miten ennakointia voidaan hyödyntää nykyistä paremmin sääntelytarpeiden tunnistamisessa ja lainvalmistelussa. Tutkimus liittyy erityisesti valtioneuvoston tulevaisuusselonteon toiseen osaan ja tukee sen valmistelua.

Tulevaisuusselonteko muodostaa hallituksen ja eduskunnan tulevaisuusvuoropuhelun ja sen tehtävänä on tunnistaa päätöksenteon kannalta tärkeitä, tulevaisuudessa erityistä huomiota vaativia asioita (Valtioneuvoston kanslia). Tulevaisuusselontekomenettelyllä rakennetaan seuraavien sukupolvien Suomea ja vahvistetaan tulevaisuusvalmiutta. Tulevaisuusselonteon ensimmäisessä osassa on tunnistettu mm. keskeisiä kysymyksiä Suomen tulevaisuuteen liittyen sekä selonteossa luoduista skenaarioista riippumattomia toimia. Yksi kysymyksistä on se, miten turvata tulevien sukupolvien mahdollisuudet sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestäväään elämään. Toimissa tunnistetaan mm. poliittisen päätöksenteon pitkäjänteisyys, ylisukupolvisuuden, tasa-arvon ja oikeudenmukaisuuden huomioiminen hallinnossa sekä yhteiskunnalliset muutokset ennakoiva ja vaikutustenarvioinnit huomioiva lainsäädäntö.

Tutkimuksella on myös muita yhteyksiä hallitusohjelmaan (Valtioneuvosto, 2019). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmaan on kirjattu lupaus politiikan uudistamisesta, millä tarkoitetaan mm. pitkän aikavälin huomioon ottamista, tietopohjaisuutta ja sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta. Hallitusohjelmaan sisältyy myös useita lainvalmistelun kehittämistä ja lainvalmistelun laadun parantamista koskevia kirjauksia. Lisäksi taustalla on useita kansallisia ja kansainvälisiä linjauksia ja kehittämistavoitteita. Taustaa avataan tarkemmin alla.

Sääntelytarpeiden ennakointi

Lainsäädäntö on yksi keskeisimmistä yhteiskunnallisista ohjauskeinoista. Vastatakseen tulevaisuuden haasteisiin lainsäädännön on oltava tulevaisuuden muutoksia ennakoivampaa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan omassa asiassa (O 48/2019 vp) ”Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen – nykytila ja kehittämistarpeet”, tulevaisuusvaliokunta on tehnyt pöytäkirjakannanoton, ja ehdottaa kehitettäväksi erityistä tulevaisuusarviointia, jolla voidaan arvioida ennakointitiedon hyödyntämistä lainsäädännön valmistelutyössä.

EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden tulee vastata yhdessä paremman sääntelyn hyväksi tehtävästä työstä. Strategisesta ennakoinnista tulee osa komission paremman sääntelyn

agendaa (E 64/2021 vp). Ennakointia pidetään avaintekijänä, jotta päätöksenteko olisi pitkällä ajanjaksolla tulevaisuuskestävää ja jotta voidaan ennakoida, että tällä hetkellä tehdyt päätökset tukevat pidemmän aikavälin kuten kestävän kehityksen tavoitteita. Euroopan komissio valtavirtaistaa YK:n kestävän kehityksen tavoitteet osaksi paremman sääntelyn agendaa tukeakseen EU:n 2030 kestävän kehityksen toimintaohjelmaa. Kestävä kehitys mainitaan myös Euroopan unionista tehdyssä sopimuksessa, jonka 3 artiklan mukaan unioni pyrkii Euroopan kestävään kehitykseen.

Sääntelyn tulevaisuussuuntautuneisuuteen voidaan vaikuttaa säädösvalmistelun eri vaiheissa alkaen sääntelytarpeiden ennakoinnista. Ennakoivan sääntelyn (anticipatory regulation) lähestymistavoilla luodaan eri sidosryhmien kesken pidemmän aikavälin yhteisiä tavoitteita sekä ymmärrystä sääntelytarpeista.

Tulevien sukupolvien huomioiminen lainvalmistelussa

Tutkimuksessa on tarkoitus selvittää mitä tulevien sukupolvien oikeuksilla tarkoitetaan perus- ja ihmisoikeussääntelyn sekä kestävän kehityksen viitekehityksessä ja miten lainsäädännöllä voitaisiin turvata tulevienkin sukupolvien mahdollisuudet sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävään elämään.

Perus- ja ihmisoikeusjärjestelmään sekä perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluu julkisen vallan velvoite suojata ja edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista ja turvata niiden toteutumisen edellytykset. Suomen perustuslain 1 pykälä määrittelee Suomen valtiosäännön arvopohjan, jonka mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslain 2 §:n 2 momentin mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen.

Lisäksi tulevien sukupolvien oikeudet ovat olennainen osa perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeutta koskevaa säännöstä. Lähtökohtana on, että ihmisellä on oikeus terveelliseen ja rikkaaseen elämään sopusoinnussa luonnon kanssa. Julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Oikeus kehitykseen tulee toteuttaa siten, että nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön otetaan oikeudenmukaisesti huomioon.

Valtioneuvoston oikeuskansleri toteaa lausunnossaan luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi (Valtioneuvoston oikeuskansleri, 2021), että ”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”.

Kestävän kehityksen käsitteeseen sisältyy sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus. YK:n pääsihteerin raportti vuodelta 2013 (United Nations, 2013) koskee sukupolvien välistä

oikeudenmukaisuutta ja tulevien sukupolvien tarpeita. YK:n Yhteinen tulevaisuutemme – raportissa (United Nations, 1987) määriteltiin, että "kestävä kehitys on kehitystä, joka tyydyttää nykyhetken tarpeet viemättä tulevilta sukupolvilta mahdollisuutta tyydyttää omat tarpeensa." Kestävän kehityksen tavoite on turvata nykyisille ja tuleville sukupolville hyvät elämisen mahdollisuudet taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti.

Maailman kaikkien maiden kestävän kehityksen työtä ohjaa vuonna 2015 YK:ssa sovittu kestävän kehityksen globaali toimintaohjelma, josta käytetään nimeä Agenda2030. Se sisältää 17 tavoitetta, jotka maiden tulisi yhdessä saavuttaa vuoteen 2030 mennessä.

Tutkimuskysymykset:

Osakokonaisuus 1: Tulevien sukupolvien huomioon ottaminen lainvalmistelussa

- Miten tulevat sukupolvet voidaan nykyistä paremmin ottaa huomioon lainvalmistelussa?
- Mitä tulevien sukupolvien oikeuksilla tarkoitetaan perus- ja ihmisoikeussäätelyn viitekehyksessä? Miten perustuslaki tarkastelee kysymystä tulevien sukupolvien huomioimisesta?
- Mitä tulevien sukupolvien oikeuksilla tarkoitetaan kestävän kehityksen viitekehyksessä?
- Miten lainsäädännöllä voidaan turvata myös tulevien sukupolvien oikeudet ja mahdollisuudet sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävään elämään?
- Millä tavoilla voidaan tunnistaa ja ennakoida lainsäädännön vaikutuksia tuleviin sukupolviin?
 - Miten tällä hetkellä lainvalmistelun vaikutusarvioinnissa tunnistetaan ja ennakoidaan tuleviin sukupolviin kohdistuvia vaikutuksia?
 - Millaisilla aikajäniteillä lainsäädännön vaikutuksia tuleviin sukupolviin olisi realistista ja hyödyllistä arvioida?
- Mitkä ovat parhaat kansainväliset käytännöt tulevien sukupolvien huomioimisessa lainvalmistelussa?

Osakokonaisuus 2: Ennakointi sääntelytarpeiden tunnistamisessa ja lainvalmistelussa

- Miten ennakointia voidaan hyödyntää nykyistä paremmin sääntelytarpeiden tunnistamisessa?
- Miten ennakointi voidaan kytkeä osaksi lainvalmistelua?
- Millaiset ennakointimallit ja -menetelmät soveltuvat sääntelytarpeiden tunnistamiseen ja lainvalmisteluun?

- Mitkä ovat sääntelytarpeiden ennakoinnin parhaat kansainväliset toimintatavat ja käytännöt?

Kytkentä valtioneuvoston päätöksentekoon ja valmisteluun:

Selvitys tukee tulevaisuusselonteon toisen osan valmistelua. Tuloksia voidaan hyödyntää myös lainvalmistelun kehittämistyössä.

Raportointi:

Hankkeessa tulee tuottaa VN TEAS -ohjeistuksen mukainen loppuraportti syyskuun alkuun 2022 mennessä. Hankkeen alustavat kirjalliset välitulokset tulee olla käytettävissä maaliskuun loppuun ja kesäkuun alkuun mennessä tulevaisuusselonteon valmistelun tueksi. Välituloksia käsitellään [tulevaisuusselonteon](#) valmisteluun liittyvissä ryhmissä.

Lisäksi hankkeessa tulee tuottaa syyskuun loppuun mennessä englanninkielinen policy brief -artikkeli kansainvälistä yhteistyötä varten. Käännöskulut tulee huomioida hankkeen budjetissa.

Viitteet:

- E 64/2021 vp. [Komission tiedonanto/EU:n parempi sääntely – yhteistyöllä parempaa ja tulevaisuuden tarpeita vastaavaa EU:n lainsäädäntöä](#). Perusmuistio VNEUS2021-00478
- O 48/2019vp. [Säädösehdotusten vaikutusarviointien toteutuminen - nykytila ja kehittämistarpeet](#). Tulevaisuusvaliokunnan kannanotto 5.5.2021
- United Nations (1987) [Our Common Future](#). Report of the World Commission on Environment and Development (Brundtland Commission)
- United Nations (2013) [Intergenerational solidarity and the needs of future generations](#). Report of the Secretary-General (General Assembly A/68/322) 15.8.2013
- Valtioneuvosto (2019) [Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta](#). Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma. Verkkosivu
- Valtioneuvoston kanslia. [Tulevaisuusselonteko](#). Verkkosivu
- Valtioneuvoston oikeuskansleri (2021). [Lausunto OKV/1924/21/2021](#). Ympäristöministeriön lausuntopyyntö luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi VN/14302/2019

Muuta tausta-aineistoa:

- Bundesverfassungsgericht (2021) [Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18 -](#), Rn. 1-270
- Frisky & Anjoy Oy, Itä-Suomen yliopisto, Forefront Oy. [Kohti laadukasta lainvalmistelua](#). Verkkosivu
- Future Generations Commissioner for Wales. [Wellbeing of Future Generations Act](#). Verkkosivu

- Keinänen, A. & Pajuoja, J. (2020) [Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? - Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa.](#) Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020
- Kestävän kehityksen toimikunta (2016) [Suomi, jonka haluamme 2050 – Kestävän kehityksen yhteiskuntasitoutumus](#)
- Koskimaa, V. & Raunio, T. (2020) [Encouraging a longer time horizon: the Committee for the Future in the Finnish Eduskunta.](#) The Journal of Legislative Studies: Vol 26, No 2. Taylor & Francis Online
- Koskimaa, V. & Rapeli, L. (2020) [Tulevaisuuteen katsova päätöksenteko Suomessa: ongelmat, onnistumiset ja kehittämismahdollisuudet.](#) Participation in Long-Term Decision-Making (PALO) Policy Brief 1/2020
- Koskimaa, V., Rapeli, L. & Hiedanpää, J. (2021) [Governing through strategies: How does Finland sustain a future-oriented environmental policy for the long term.](#) Futures, 125
- Kulha, K. & al. (2021) [For the Sake of the Future: Can Democratic Deliberation Help Thinking and Caring about Future Generations?](#) Sustainability 13(10):5487
- Lonkila, K. (2021) [Tutkijayhteistyöllä vahvempaa tietopohjaa valmisteluun – Valmistelijan opas vaikuttavaan tutkijayhteistyöhön.](#) Ympäristöministeriön julkaisuja 2021:28
- Nieminen, K. al. (2019) [Tutkimustiedon hyödyntämisen hyvät käytännöt lainvalmistelussa: kohti parempaa sääntelyä?](#) Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2019:38
- Oikeusministeriö. [Lainvalmistelun kehittäminen/ vaikutusten arviointi.](#) Verkkosivu
- Oroschakoff, K. (29.4.2021) [Top German court rules the country's climate law is partly 'unconstitutional'.](#) Politico
- Rapeli, L. & al. (2021) [When do you want it? Determinants of future-oriented political thinking.](#) Frontiers in Political Science
- Salminen, V. & al. (2020) [Innovaatiomyönteinen sääntely: nykytila ja hyvät käytännöt.](#) Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2020:21
- Teknologianeuvottelukunta (2021) [Suomen teknologiapolitiikka 2020-luvulla: Teknologialla ja tiedolla maailman kärkeen.](#) Valtiovarainministeriön julkaisuja 2021:30
- Valtioneuvoston kanslia. [Kestävä kehitys.](#) Verkkosivu
- Valtiovarainministeriö. [Valtion ennakoiva ohjaus.](#) Verkkosivu