VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Viite:
Eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan lausuntopyyntö 9.8.2023

Asia:
Valtioneuvoston vuosikertomus K2/2023

Oikeus rakentuu perinteelle ja historialle. Oikeus vakauttaa yhteiskuntaa ja turvaa ihmisten ja oikeushenkilöiden oikeudet. Samalla oikeus kuitenkin katsoo tulevaisuuteen. Lainsäädäntö on vahvimpia yhteiskunnan ohjauksen ja tulevaisuustyön välineitä. Tästä syystä oikeuden tulee tarkastella lainsäädännön vaikutuksia myös tulevien sukupolvien kannalta. Tässä asiantuntijalausunnossani pyrin vastaamaan kysymykseen, miten lainsäädäntötyössä voidaan huomioida tulevat sukupolvet.

Hallituksen esityksessä laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävien jaosta todettiin, että tässä suhteessa ylimmän laillisuusvalvonnan työtä ja toimintaa olisi tarpeen tehostaa (HE 179/2021 vp, s. 25-29 ja vaikutusten osalta s. 40). Tähän olemme omassa toiminnassamme pyrkineet. Lakiesityksistä annetuissa lausunnoissa ja niiden ennakollisessa tarkastuksessa tulevien sukupolvien näkökulma on ollut esillä ja arvioni mukaan tulee olemaan jatkossa entistä enemmän esillä.[1]

Tulevien sukupolvien näkökulman esillä pitäminen ylimmässä laillisuusvalvonnassa ei tarkoita jonkin nimenomaisen oikeudenmukaisuuskäsityksen tai yhden oikeuden edistämistä. Se

[1] Ks. esitelmäni Valtioneuvoston tulevaisuusselonteon 2 osan liitteessä 2, VNS 16/2022 vp.

tarkoittaa sen valvomista, että kaikki perusoikeudet ja muut oikeudet ja sekä nykyisten että tulevien sukupolvien oikeudet on asianmukaisesti selvitetty ja että ne ovat riittävässä tasapainossa. Ennakollisessa säädösvalvonnassa on valvottu, että tulevien sukupolvien oikeudet on otettu lainvalmistelussa huomioon ja että EU:n oikeus ja kansainväliset velvoitteet ja niiden antama kansallinen liikkumavara on myös asianmukaisesti selvitetty ja otettu huomioon. Tämä antaa hyvän perustan arvioida, miten tulevat sukupolvet voidaan ottaa huomioon lainsäädäntötyössä.

Tulevien sukupolvien oikeudet ja näkökulma lainvalmistelussa ja lainsäädännössä

Tulevien sukupolvien oikeudet ja näkökulmat tulee ottaa huomioon jo lain valmisteluvaiheessa. Jo säädöshanketta asetettaessa tulee tunnistaa hankkeen yhteys strategiseen ennakointiin ja muuhun tulevaisuutta koskevaan tietoon ja yhteiskuntapolitiikan strategioita koskevaan harkintaan. Suomessa usein polku ennakoinnista säädösvalmisteluun katkeilee. Suhteellisen pienestäkin tarpeesta ryhdytään suoraan lainsäädännön muutoksiin ilman kunnollista arviota yhteiskuntapolitiikan vaihtoehdoista ja mahdollisuuksista.

Tulevaisuusnäkökulma lainvalmistelussa näkyy siinä, millaisiin asioihin olemme kiinnittäneet lakiluonnosten arvioinnissa huomiota. Olemme sekä lakiesitysten ennakollisessa tarkastuksessa että lakiesityksistä annetuissa lausunnoissa kiinnittäneet huomiota siihen, että lakiesitykseen täytyy sisältyä riittävät vaikutusarviot. Vaikutusarviointiin täytyy sisältyä myös arvio esityksen vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Usein on tarpeen myös arvioida lakiesityksen vaikutuksia lasten ja nuorten asemaan ja tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumiseen. Tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumisen kannalta on olennaista, että lakiesityksen vaikutusarviot on tehty kattavasti ja monipuoliseen asiantuntijatietoon perustuen. Kaiken olennaisen tiedon on täytynyt olla kaikkien olennaisten tahojen saatavissa. Vaikutusarvioinnin on perustuttava moniääniseen ja laajaan arviointiin lakiesityksen mahdollista vaikutuksista sekä tieteelliseen tutkimustietoon. Olennaista on, että vaikutusarvioinnissa hyödynnetään monipuolisesti erilaisia tietolähteitä ja otetaan huomioon eri näkökulmat.

Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on korostettu eduskunnan tietojensaantioikeutta ja valmistelevan ministeriön velvollisuutta tuottaa objektiivista ja luotettavaa tietoa eri näkökulmista. Ratkaisussa OKV/536/1/2019 oli kyse ministeriön asianajotoimistolta tilaamasta selvityksestä ja tähän liittyen lainvalmistelun objektiivisuuden vaarantumisesta. Ratkaisussa OKV/574/10/2022 ja OKV/1225/10/2022 oli niinikään kyse ministeriön ulkopuolisen tahon osallistumisesta lainvalmisteluun. Totesin lainvalmistelun riippumattomuuden ja objektiivisuuden turvaamisen olevan erityisen tärkeää tilanteissa, joissa esiintyy huomattavia intressiristiriitoja. Tämä näkökulma nousi esille myös tuoreessa ratkaisussa OKV/2886/10/2022, jossa oli niin ikään kyse eduskunnalle annettavien tietojen luotettavuudesta. Totesin, että ministeriön antamien asiantuntijalausuntojen määrällisten arvioiden perustelut on

dokumentoitava siten, että niiden perusteita ja päättelyketjua voidaan arvioida eduskunnassa ja julkisuudessa.

Lainvalmistelun vaikutusarvioinnin ohjeet on juuri uudistettu.[2] Kuten hallituksen vuosikertomuksessa on todettu, ohjeisiin on lisätty aiempaa kattavampia ohjeita muun muassa arvioinnin suunnittelusta ja työvaiheista osana lainvalmisteluprosessia, arvioinnin tiedonkeruusta ja menetelmistä, EU-säädösten arviointiin liittyvistä erityiskysymyksistä sekä erilaisten vaikutuslajien arvioinnista. Vaikutusarvioinnin kehittämistä on tukenut myös vuonna 2020 asetettu vaikutusarvioinnin osaamisverkosto. Uusien ohjeiden kantavana periaatteena on säädösmuutosten olennaisten vaikutusten tunnistaminen ja niiden esille tuominen vaikutusarvioinnissa sekä erityisesti myös kriittisten vaikutusten tuominen esiin päätöksenteon tueksi.

Uudistetut ohjeet yhdessä Euroopan unionin paremman sääntelyn työkalujen avulla antaa hyvät lähtökohdat myös vaikutusten tuleville sukupolville tunnistamiseen ja saattamiseen keskustelun kohteeksi niissä säädöshankkeissa, joissa tämä näkökulma on merkityksellinen. Tärkeää on myös, että vaikutusarvioinneilla on mielekäs yhteys lakiesityksen sisällöstä päättämiseen. Vaikutusarviointi ja lakiesityksen sisältö sekä taustaksi tehty selvitystyö ovat tällöin aidosti yhteyksissä toisiinsa. Käytännössä tämä on kuitenkin usein haasteellista.

Lainvalmistelun vaikutusarvioinnin ohjeissa ei ole erikseen käsitelty lakiesityksen vaikutuksia tulevaisuuden näkökulmasta. Tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottamisessa kysymys ei ole kuitenkaan pelkästään vaikutusarvioinneista. Kyse on myös sen arvioimisesta, että ehdotetun lainsäädännön yksittäiset pykälät on muotoiltu ymmärrettävästi ja selkeästi ja tulevaisuuden kehityskulut mahdollisimman hyvin huomioon ottaen. Tämä tarkoittaa myös lainsäädännön teknologianeutraalisuutta ja ajantasaisuutta.[3]

Lainsäädännön teknologianeutraalisuus yhdistettynä tarkkarajaisuuteen, täsmällisyyteen ja ymmärrettävyyteen on käytännössä vaikea toteuttaa, koska teknologianeutraalisuus tarkoittaa myös sitä, että lainsäädännön edellyttämät toimintaprosessit eivät kiinnity vain tiettyyn teknologiseen ratkaisuun. Oikeuskanslerin ennakollisen säädösvalvonnan yhteydessä on tuotu esille esimerkiksi Norjassa ja osin Tanskassa käytetyn digitalisaatiomyönteisen lainsäädännön käsitettä ja mallia yhtenä keinona varmistaa se, että lainsäädäntö vastaa myös tulevia tarpeita[4]
.
Selkeiden säännösten lisäksi myös säännöskohtaisten perustelujen on oltava selkeitä ennen kaikkea lainsäädännön soveltajan kannalta. Niiden on tuotava lain soveltajalle lisäinformaatiota

---

2 Lainsäädännön vaikutusarviointiohje, valtioneuvoston julkaisuja 2022:66. Ks. erit. s. 15.

3 Ks. tältä osin myös tulevaisuusselonteon VNS 16/2022 vp 1. osan s. 33.

4 Ks. valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto digitalisaation edistämisen ohjelman loppuraportista OKV/2791/21/2022 s. 4-7.

pelkän säädöstekstin toistamisen sijasta. Olennaista on tuoda esille lainsäätäjän tarkoitusta ja niitä tapauksia, joissa lakia on tarkoitus käytännössä soveltaa. Tämä on olennaista, jotta lainsäädännön tarkoitus toteutuu myös tulevaisuudessa.

Oikeuskanslerin ennakollisen säädösvalvonnan kohteena on esitysluonnos kokonaisuutena, mutta erityistä huomiota olemme kiinnittäneet lakiesityksen säätämisjärjestysperusteluihin. Säätämisjärjestysperusteluissa myös tulevien sukupolvien oikeuksia voidaan määritellä ja arvioida. Tällöin tulevien sukupolvien oikeuksia voidaan myös punnita suhteessa muihin perus- ja ihmisoikeuksiin ja erilaisiin näkökulmiin. Kyse voi olla esimerkiksi lyhyen tähtäimen eduista suhteessa pitkän tähtäimen haittoihin. Tällöin myös laillisuusvalvonnassa voidaan joutua arvioimaan ja punnitsemaan ja sovittamaan yhteen eri oikeuksia. Tehtävämme on joka tapauksessa valvoa, että kaikki näkökulmat ja toteuttamisvaihtoehdot tuodaan lakiesityksessä avoimesti esiin.

Ajantasainen lainsäädäntö

Tulevien sukupolvien huomioon ottamisen kannalta ei voi olla liikaa korostamatta ajantasaisen yleislainsäädännön merkitystä. Useimmiten juuri hyvä yleislainsäädäntö taipuu kaikista parhaiten myös yllättäviin ja ennakoimattomiin tilanteisiin. Tämä käsitys on huomattavasti vahvistunut myös koronapandemian opetuksena.[5] Tulevien sukupolvien ja nykysukupolvien tasapainon kannalta tarvitaan ajantasaista, realistista ja riittävän joustavaa yleislainsäädäntöä sekä sille nojaavaa yksityisten oikeudet ja hyvän hallinnon turvaavaa lainsoveltamista.

Euroopan komissio on varsin järjestelmällisesti yhteistyössä Euroopan parlamentin ja Euroopan unionin neuvoston kanssa toteuttanut Refit –ohjelmaa (Regulatory Fitness and Performance Programme). Siinä merkittävien unionin säädösten ajantasaisuutta, vaikutuksia ja toimivuutta tarkastellaan systemaattisesti. Suomessa on joskus vastaavasti puhuttu ”säädöshuollosta” tai ”yhteiskunnan peruslainsäädännön” ylläpitämisestä.

Lainsäädännön ajantasaisuuden ja tulevaisuuskestävyyden ylläpitäminen on valtiosääntöisesti yksi tärkeimmistä jokaisen ministeriön tehtävistä. Havaintojeni mukaan se vain jää liiaksi kulloinkin pinnalla olevien kiireellisten säädöshankkeiden ja reformien alle. Tälle tärkeälle työlle olisi jokaisessa ministeriössä kuitenkin raivattava riittävästi tilaa ja resurssia. Myös Suomessa olisi systematisoitava ja vahvistettava lainsäädännön ajantasaisuudesta ja tulevaisuuskestävyydestä huolehtimista osana valtioneuvoston perustehtävää.

---

[5] Ks. oikeuskanslerin kertomus K 17/2021 vp, s. 16-18 ja 20; oikeuskanslerin kertomus K 19/2022 vp, s. 47 – 49 ja siellä viitatut ratkaisut sekä esimerkiksi oikeuskanslerin päätös OKV/419/10/2022 realististen resurssien ja perusoikeuksien turvaamisesta myös vakavammissa häiriötilanteissa.

Tulevien sukupolvien ääni

Pulmana on usein, miten tulevien sukupolvien ääntä kuullaan ja kuka heitä voi edustaa.[6] Luonnoksessa YK:n tulevien sukupolven julistukseksi korostetaan erilaisten sidosryhmien monipuolista kuulemista tulevien sukupolvien intressien turvaamiseksi. Monipuolinen, eri tavoin tapahtuva eri tahojen kuuleminen ja esitettyjen näkökohtien aito kuunteleminen ovat keinoja tuoda laajasti erilaisia tulevaisuusnäkökulmia lainvalmisteluun. Lainsäätäjän harkinnassa on luonnollisesti, tarvitaanko Suomessa tulevien sukupolvien näkökulman esille tuomiseen erityisiä tulevien sukupolvien instituutioita. Kun tulevien sukupolvien oikeuksissa on kysymyksessä laaja, lähes kaikkiin oikeuksiin ja yhteiskuntapolitiikan alueisiin liittyvä ulottuvuus, on laaja-alainen osallistuminen lainvalmisteluun sekä monipuolisten tutkimus- ja arviointiaineistojen sekä esimerkiksi erilaisten moniäänisten paneelien käyttö kuitenkin mielestäni resursseiltaan usein suppeita instituutioita parempi tapa tuoda tulevien sukupolvien näkökulmaa lainvalmisteluun.

Laajan osallistumisen ja kuulemisen tärkeys lainvalmistelussa heijastuu myös oikeuskanslerin laillisuusvalvontaan. Asianmukaisen lainvalmistelun valvomisessa on kyse myös valmistelun avoimuuden ja osallistumisoikeuksien toteutumisen valvomisesta. Kuuleminen lakiesityksestä on toteutettava siten että sekä kuulemisen aikataulu että kuulemismenettely mahdollistaa kuultaville tahoille aidon mahdollisuuden vaikuttaa lainsäädännön valmisteluun. Kuultavia tahoja harkittaessa on otettava huomioon myös tulevien sukupolvien oikeuksien toteutuminen. Lakiesitysten ennakollisessa valvonnassa ja niistä annettavissa lausunnoissa valvotaan siis myös tästä näkökulmasta valmistelun avoimuutta ja osallistumisoikeuksien toteutumista. Kuulemismenettelyn avoimuuteen liittyy myös se, että lakiesityksessä on tullut myös avoimesti kertoa ja selostaa olennaisilta osin saatu lausuntopalaute - myös ja erityisesti siitä saatu kriittinen lausuntopalaute. Olen pitänyt tätä olennaisena ottaen huomioon myös eduskunnan tiedonsaantitarve.

Lainvalmistelussa hyvät tavoitteet ja aikomukset törmäävät usein – liian usein – kiireeseen ja siihen, että yksi vaalikausi on varsin lyhyt aika tehdä pitkäjänteistä politiikkaa. Tulevien sukupolvien huomiointiin liittyy monia arvo- ja prioriteettikysymyksiä, joiden pitää olla kansanvaltaisen päätöksenteon kohteena ja osa demokraattista debattia. Lainvalmistelun kannalta olisi kuitenkin perusteltua, jos suomalaisessa yhteiskunnassa vahvistuisi käsitys niistä pidemmän tähtäimen kannalta tärkeistä teemoista ja lainsäädännöstä, joka pitäisi valmistella ylivaalikautisesti ja parlamentaarista valmistelua hyödyntäen. Laajapohjainen komiteatyöskentely, johon yhdistetään strategisen ennakoinnin, tutkimuksen ja yhteiskunnan

[6] Yhdistyneiden kansakuntien politiikka-asiakirjoihin sisältyy tulevien sukupolvien oikeuksien, sukupolvien välisen solidaarisuuden määrittelyä ja tulevien sukupolvien huomioimisen menettelytapoja YK:n yhteisen agendan ja YK:ssa valmistelussa olevan tulevien sukupolvien julistuksen pohjalta. Ks. myös tulevaisuusselonteon VNS 16/2022 vp s. 276 – 280.

eri toimijoiden osallistamista olisi tällöin asianmukainen valmistelutapa. Suomessa on viime vuosiltakin vahvaa näyttöä tuleviin tarpeisiin vastaavasta laajapohjaisesta valmistelusta. Esimerkkeinä voidaan todeta perustuslain muuttaminen ja tiedustelulainsäädännön valmistelu, jo käynnistynyt valmiuslain uudistus sekä osaksi sosiaaliturvauudistus.

Ylimmän laillisuusvalvonnan toimivaltaan ja tehtäviin kuuluu myös lainsäädännön rakenteellisen näkökulman tarkasteleminen. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa tarkoituksena on edelleen vahvistaa tätä näkökulmaa (ks. HE 179/2021vp, s. 57). Tällaisia rakenteellisia ongelmia voivat olla esimerkiksi puutteellinen ja ristiriitainen lainsäädäntö, ministeriön puutteellinen ohjaus, ongelmat hallinnonalojen ja viranomaisten johtamisessa, sisäisessä valvonnassa ja resursoinnissa sekä tietojärjestelmissä. Tuomioistuinten ja hallinnon toimintakulttuurit ja -tavat ovat voineet myöskin joko edistää tai olla esteenä oikeuksien tasapainoiselle toteutumiselle. Oikeuskanslerin laillisuusvalvonnassa on jo pidempään ollut painopisteenä tämänkaltaisiin rakenteellisiin seikkoihin huomion kiinnittäminen. Myös tähän tarkasteluun voi liittyä tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumisen tarkastelu.

Tulevien sukupolvien oikeudet ja intressit on siis tarpeen hahmottaa lainsäädännössä riittävän laaja-alaisesti. Ne voivat nousta esiin mitä tahansa elämänaluetta koskevassa lainsäädännössä. Tulevien sukupolvien oikeuksia huomioivaa lainsäädäntöä voivat olla lait, jotka suoraan säätävät tulevien sukupolvien oikeuksista tai välillisesti turvaavat tulevien sukupolvien intressejä: esimerkkeinä mainittakoon ilmastolaki, hiilineutraalisuutta ja energiatehokkuutta koskeva EU:n lainsäädäntö, luonnon monimuotoisuutta turvaava luonnonsuojelulaki ja metsä- ja metsätalouden rahoituslainsäädäntö sekä rakennusten koko elinkaaren huomioivia elinkaariominaisuuksia edellyttävä ehdotus uudistetuksi rakentamislaiksi (ks. HE 139/2022 vp).

Yhtä lailla tulevien sukupolvien oikeuksien ja etujen huomioimisen sekä sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden kannalta merkityksellisiä ovat yhteiskunnan instituutioita koskevat lait, jotka välillisemmin turvaavat myös tulevien sukupolvien etua ja oikeutta. Näitä ovat varsinkin osallisuutta ja osallistumisoikeuksia koskeva lainsäädäntö sekä esimerkiksi koulutusta koskeva lainsäädäntö sekä sopimussuhteiden kunnioittamisen ja omaisuuden suojan kannalta keskeinen lainsäädäntö. Näissä lakiesitysten vaikutusarvioinnilla on merkitystä myös tulevien sukupolvien oikeuksien kannalta.

Myös lakien toimeenpanolla on merkitystä

Tarvitaan myös jo voimassa olevien lakien vaikutusten arviointia ja toimeenpanon seurantaa. Lailla on ylipäätään merkitystä vain, jos se toimeenpannaan asianmukaisesti. Tulevien sukupolvien oikeuksien ja etujen toteutumisen valvonta, arviointi ja seuranta ovat siten tärkeitä myös lainsäädännön toimeenpanossa. Ylimmät laillisuusvalvojat osaltaan tekevät tätä oman perustuslaissa säädetyn tehtävänsä puitteissa osana yleistä laillisuusvalvontaansa. Konkreettisten vaikutusten arviointi, toimeenpanon seuranta sekä toimeenpanon laillisuusvalvonta kaikki ovat tärkeitä myös lainsäädännön kehittämisen kannalta ja antavat virikkeitä lainsäädännön muutoksiin. Yleensäkin lainvalmistelussa on tarpeen kiinnittää aikaisempaa enemmän huomiota lainsäädännön toimeenpanoon ja toimeenpantavuuteen.[7]

Ylimmät laillisuusvalvojat antavat osaltaan ratkaisukäytännössään ja valtiosääntöiseen tehtäväänsä kuuluvilla lainsäädäntöaloitteillaan syötteitä lainsäädännön kehittämiseen, mikä voi olla hyvinkin merkityksellistä myös tulevien sukupolvien oikeuksien ja etujen kannalta. Valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvonta on menetelmiltään ja näkökulmiltaan monipuolista ja kattaa ennakollisen ja jälkikäteisen laillisuusvalvonnan. Laillisuusvalvonnassa muodostuu moniulotteinen kuva perus- ja ihmisoikeuksien sekä hyvän hallinnon toteutumisesta kanteluratkaisujen, tarkastusten sekä omien aloitteiden perusteella. Näin saatu kuva yhdistyy myös lainsäädäntöprosessiin oikeuskanslerin mahdollisissa lainsäädäntöaloitteissa sekä ennakollisen säädösvalvonnan lausunnoissa ja säädösehdotusten ennakkotarkastuksissa.

Toimeenpanon ja lainsäädäntöprosessin yhteys ei kuitenkaan voi olla vain laillisuusvalvojien varassa. Suomessa olisi tarpeen vahvistaa lain toimeenpanon näkökohtien huomioon ottamista säädösvalmistelussa ja lakien jälkikäteisen vaikutusarvioinnin ja toimeenpanon seurannan antaman tiedon hyödyntämistä systemaattisesti. Tämä olisi erityisen hyödyllistä myös tulevien sukupolvien oikeuksien kannalta. Olennaista on valtioneuvoston kyky ennakoida lainsäädäntötarpeita ja seurata myös Euroopan unionin ja muuta kansainvälistä kehitystä.

Lähemmin tulevien sukupolvien oikeuksista lainsäädännössä: käytännön esimerkkejä

Tulevien sukupolvien oikeuksien huomioon ottaminen on voinut lainsäädännön valmistelun valvonnassa liittyä lapsia ja nuoria suoraan koskeviin lainsäädäntöhankkeisiin. Heitä koskevalla lainsäädännöllä voi olla kauaskantoisia seurauksia pitkälle tulevaisuuteen, vaikka lapset ja nuoret eivät esimerkiksi YK:n tulevien sukupolvien julistuksen luonnoksen perusteella vielä tarkasti ottaen ole tulevia sukupolvia.

Esimerkiksi apulaisoikeuskanslerin ratkaisussa koskien lasten ja nuorten mielenterveyspalveluja apulaisoikeuskansleri totesi, että lasten ja nuorten

[7] Tulevaisuusselonteon 1 osassa skenaariotarkasteluiden yhteydessä ollut maininta lainsäädännön sujuvuudesta tarkoittanee myös tätä. VNS 16/2022 vp, 1 osa, s. 218.

mielenterveyspalvelujen pitkäaikainen riittämättömyys on perusoikeusongelma, jonka ratkaisemattomuus aiheuttaa inhimillistä kärsimystä (OKV/294/70/2020). Apulaisoikeuskansleri korosti, että se on myös oikeudellisesti kestämätöntä ja ristiriidassa lapsille ja nuorille laissa turvattujen oikeuksien kanssa.

Lasten oikeuksiin liittyi myös apulaisoikeuskanslerin tuore ratkaisu, jossa apulaisoikeuskansleri omana aloitteenaan tutki, kykenivätkö kunnat huolehtimaan koronapandemiatilanteessa lastensuojelun asiakkaista ja havaitsemaan mahdolliset uudet lastensuojelun tarpeessa olevat lapset ja perheet (OKV/293/70/2020). Hän piti tilannetta huolestuttavana. Ratkaisussa OKV/3184/10/2021 apulaisoikeuskansleri puolestaan kiinnitti Maahanmuuttoviraston huomiota sen velvollisuuksiin kiinnittää erityistä huomiota lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteensä liittyviin seikkoihin sekä käsitellä alaikäistä lasta koskevat asiat kiireellisesti.

Koronapandemian aikana korostui myös laajasti ottaen, että lainsäädännössä tulee varautua entistä paremmin mahdollisiin tuleviin kriisitilanteisiin ja poikkeusoloihin. Valmiuslain uudistusta ollaankin valmistelemassa. Tarve tunnistaa lainsäädännön mahdollisia puutteita ja kehitystarpeita koskee kuitenkin kaikkia yhteiskunnan sektoreita. Olisi välttämätöntä ottaa opiksi koronapandemian aikana havaituista ongelmista, joista edellä mainittu lastensuojelun kriisiytyminen on vain yksi esimerkki. Ratkaisussa OKV/572/70/2020 apulaisoikeuskansleri tarkasteli perusoikeuksien toteutumisen kannalta tilannetta, jossa poikkeusolot keväällä 2020 heikensivät työllisyystilannetta äkillisesti ja työttömyyskassojen hakemusmäärät lisääntyivät äkillisesti merkittävästi ja käsittelyajat pitenivät huolestuttavassa määrin. Lasten ja nuorten tulevaisuuteen suuntautuva näkökulma oli esillä myös lausunnossani koskien kotoutumisen edistämisestä annetun lain uudistamista (OKV/1286/21/2022) samoin kuin lausunnossani digitalisaation edistämisen ohjelman työryhmän loppuraportista (OKV/2791/21/2022).

Korostin viimeksi mainitussa lausunnossani sitä, miten voidaan varmistaa, että uuden lainsäädännön valmistelussa otetaan huomioon digitalisaatio ja sen jatkuva kasvu viranomaistoiminnassa. Laillisuusvalvonnassa on myös kantelujen kautta havaittu, että hallinnon automatisaation jatkuvalla kasvulla on käytännössä erittäin suuri merkitys perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Tämä tulee mitä suurimmassa määrin koskettamaan myös tulevia sukupolvia.

Digitalisaatio on yksi kaikkein merkittävimmistä esimerkiksi oikeudenhoidon tulevaisuuteen vaikuttavista tekijöistä. Tämä tuli esille muun muassa tuoreessa ratkaisussani kanteluasiassa koskien salassa pidettävien henkilötietojen paljastumista tuomioistuimissa diaaria ja ratkaisutietoja yhdisteltäessä (OKV/1146/10/2022). Tapauksessa tuomioistuin oli luovuttanut valittajan nimen asiassa, jossa anonymisoitu ratkaisu oli julkaistu yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan verkkosivuilla. Tällöin myös henkilön terveystiedot olivat tulleet julkisiksi.

Lähetin päätökseni myös Tuomioistuinvirastolle ja oikeusministeriöön otettavaksi huomioon tuomioistuinten tietojärjestelmien sekä julkisuuslainsäädännön kehittämisessä.

Kansainvälistymiskehitys koulutuksessa puolestaan koskee jo nykyisiä opiskelijasukupolvia ja tulee todennäköisesti entistä enemmän koskettamaan myös tulevia opiskelijasukupolvia. Kehitys on pääosin myönteistä, mutta ei ole myöskään täysin vailla ongelmia. Ratkaisussa OKV/2967/10/2021 apulaisoikeuskansleri totesi kanteluun antamassaan ratkaisussa, että englannin kielen käyttö yliopiston opetuksessa ei saa olla niin laajaa, että suomen kielen asema opetus- ja tutkintokielenä täysin syrjäytyy.

Tulevien sukupolvien näkökulma on laillisuusvalvonnassa kuitenkin liittynyt ja arvioni mukaan tulee liittymään tulevaisuudessa ennen kaikkea ympäristöä ja ympäristönsuojelua koskeviin lakihankkeisiin ja siihen liittyviin tulevien sukupolvien oikeuteen terveelliseen ympäristöön. Hallituksen vuosikertomuksessa tähän viitataan jaksossa, joka koskee kokonaisuutta "Hiilineutraali ja luonnon monimuotoisuuden turvaava Suomi". Edellisellä hallituskaudella tähän liittyvistä hankkeista toteutettiin laki eläinten hyvinvoinnista, ilmastolaki ja luonnonsuojelulain kokonaisuudistus. ”Kestävän talouden Suomi” -kokonaisuuden hankkeista toteutettiin muun muassa eräitä energian ja liikenteen uudistuksia.[8]

Ympäristönsuojelun näkökulma kytkeytyy vahvasti perustuslain 20 §:n mukaiseen ympäristöperusoikeuteen. Perustuslain mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta ja ympäristö- ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Vastuu kohdistuu sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Julkisen vallan on turvattava myös jokaisen mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon. Tähän kytkeytyy myös perustuslain 22 §:n mukainen julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Toisaalta kyse on myös Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten kuten esimerkiksi YK:n ilmastopuiteyleissopimuksen ja biodiversiteettisopimuksen sekä Pariisin ilmastosopimuksen täytäntöönpanosta. Globaalin vastuun kantamiseen liittyy myös hallituksen vuosikertomuksessa mainittu kansainvälinen ilmastorahoitus.[9]

Totesin esimerkiksi lausunnossani luonnoksesta ympäristövahinkorahastolaiksi, että perustuslaissa säädetty ympäristövastuu on moniulotteinen ja sisältää useita eri osia ja oikeuksia. Säännös ei sen perusteluiden mukaan liity vain nyt elävien ihmisten oikeuksiin, vaan siihen kuuluu myös luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus (OKV/957/21/2022). Katsoin, että perustuslain säännös ilmaisee ihmisten kaiken kattavan vastuun luonnon monimuotoisuuden säilymisestä. Kiinnitin myös lausunnoissani luonnonsuojelulain muuttamisesta ja kaavoitus- ja rakentamislain muuttamisesta kansalaisten

[8] Hallituksen vuosikertomus VN 2/2023 s. 39
[9] Hallituksen vuosikertomus VN 2/2023, s. 55. Tarkemmin hiilineutraalisuustavoitteista, ilmastosuunnittelusta ja siihen liittyvästä lainsäädännöstä s. 48 ss. Luonnon monimuotoisuusteemasta, kiertotaloudesta ja ilmastoystävällisestä ruokapolitiikasta ym. s. 51 ss.

tiedonsaantioikeuteen heitä laajasti koskettavista lakihankkeista, osallistumiseen ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä kestävän kehityksen periaatteeseen (OKV/1930/21/2021 ja OKV/2639/21/2021). Näillä kaikilla on läheinen kytkentä tulevien sukupolvien oikeuksiin.

Ympäristöperusoikeuteen liittyy olennaisesti myös ilmastonmuutos, jonka voidaan tulevaisuudessa äärimmillään nähdä jopa uhkaavan ympäristön ohella jokaisen oikeutta elämään, joka on turvattu absoluuttisena oikeutena niin perustuslain 7 §:ssä kuin ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa. Tässä yhteydessä tulevien sukupolvien oikeudet korostuvat entisestään. Apulaisoikeuskansleri kiinnitti lausunnossaan valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta huomiota myös oikeusturvan saatavuuteen ilmastonmuutokseen liittyvissä kysymyksissä. Hän totesi, että vireillä olevat kansainväliset oikeusjutut, joista osa koskee myös Suomea, kertovat siitä, että oikeusturvan saatavuus erityisesti tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamiseksi on kansallisesti riittämätöntä. Perusoikeusuudistuksessa säädetty jokaisen velvollisuus turvata elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden säilyminen myös tuleville ihmissukupolville ei toistaiseksi saa riittävän vahvaa oikeussuojaa (OKV/590/22/2022).

Tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamisen näkökulmasta ja sen huomioon ottamisesta lainvalmistelun valvomisessa ovat lisäksi esimerkkejä lausuntoni luonnoksesta kansalliseksi metsästrategiaksi (OKV/2463/21/2022) ja lausuntoni kaivoslain muuttamisesta (OKV/770/21/2022) sekä apulaisoikeuskanslerin lausunnot ilmastonmuutoksen sopeutumissuunnitelmasta (OKV/2275/21/2022 ja luonnon monimuotoisuusstrategiasta (OKV/2991/21/2022).

On kuitenkin tärkeää muistaa, että tulevien sukupolvien oikeudet eivät rajoitu vain perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeuteen. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon järjestelmän kestävyys ja palvelukyky sekä mahdollisuudet elinkeinotoimintaan elinkeinovapauden näkökulmista samoin kuin osallistumisoikeudet ovat yhtä lailla tärkeitä, vaikka näissä kysymyksissä ei ole vielä samalla tavoin kansainvälisten lainkäyttöelinten tai perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytäntöä.

Lopuksi

Tulevat sukupolvet voidaan siis huomioida lainsäädäntötyössä huolehtimalla ajantasaisesta ja teknologianeutraalista yleislainsäädännöstä sekä hyvästä lainvalmistelusta. Tulevien sukupolvien näkökulma kuuluu luontevasti osaksi lainvalmistelu- ja lainsäädäntötyötä. Sen huomioimista siinä olisi tarpeen vahvistaa nykyisen lainvalmisteluprosessin puitteissa, missä useassa kohdissa on tilaa nykyistä monipuolisemmalle eri näkökohtien huomioon ottamiselle ja paremmalle lainvalmistelulle - vaikka lainvalmistelu yleisesti ottaen onkin lainvalmistelun puutteita koskevaa keskustelua parempaa.

Käytännössä tulevien sukupolvien oikeudet määritellään ja otetaan huomioon lainvalmistelussa. Muutoin ne jäävät huomiotta. Valtioneuvoston toiminta lainvalmistelusta vastaavana valtioelimenä on tässä keskeisessä roolissa. Hyvään lainvalmistelutapaan kuuluu tulevien sukupolvien näkökulman huomiointi. Hyvän lainvalmistelutavan toteutumista käytännössä on tarpeen eri keinoin parantaa ja sisällyttää siihen myös pitkän aikavälin ja tulevien sukupolvien näkökulmat.

Oikeuskanslerin tehtäviin kuuluu valvoa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Tähän sisältyy myös terveellisen ympäristön ja luonnon monimuotoisuuden turvaamista koskevien oikeudellisten edellytysten valvonta. Tulevien sukupolvien oikeudet ja kestävän kehityksen tavoite ovat osa perusoikeuksia ja oikeusjärjestelmää, jonka noudattamista ja joiden toteutumista oikeuskansleri valvoo. Oikeuskansleri ei vastaa lainvalmistelusta eikä suoraan osallistu siihen, mutta oikeuskansleri valvoo laillisuutta lainvalmistelussa ja edistää hyvän lainvalmistelutavan toteutumista. Siinä roolissa myös oikeuskansleri osaltaan turvaa sitä, että nykyisten ja tulevien sukupolvien oikeudet ja edut otetaan tasapainoisesti huomioon lainvalmistelussa.

Oikeuskansleri Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri Minna Ruuskanen

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti