Tulevaisuuden huomioivan päätöksenteon tiedolliset ja normatiiviset edellytykset ja ongelmat FORGE-hankkeen perusteella

Tulevaisuusvaliokunta 1.2.2023
Maija Setälä, Turun yliopisto, maiset@utu.fi

Johdanto

Hankkeessa ”Tulevat sukupolvet ja ennakointi lainvalmistelussa” (FORGE, 1.1.-30.11.2022) tarkasteltiin tulevaisuuden huomioivan lainsäädännön – tai yleisemmin poliittisen päätöksenteon – tiedollisia ja normatiivisia edellytyksiä sekä ongelmia. Yleisesti ottaen ennakointitoiminta pyrkii vastaamaan tulevaisuuden huomioivan päätöksenteon tiedollisiin haasteisiin. Tulevaisuuden ihmisten intressien suojelu on puolestaan normatiivinen ongelma, johon on pyritty vastaamaan esimerkiksi määrittelemällä tulevien sukupolvien oikeudet perustuslaissa tai kehittämällä tapoja edustaa tulevaisuuden ihmisten intressejä poliittisessa päätöksenteossa. Myös kestävän kehityksen periaatteet ja niiden soveltaminen tähtäävät tulevaisuuden ihmisten intressien normatiivisen painoarvon lisäämiseen julkisessa päätöksenteossa.

Tarkemmin eriteltynä FORGE-hankkeen tavoitteena oli:

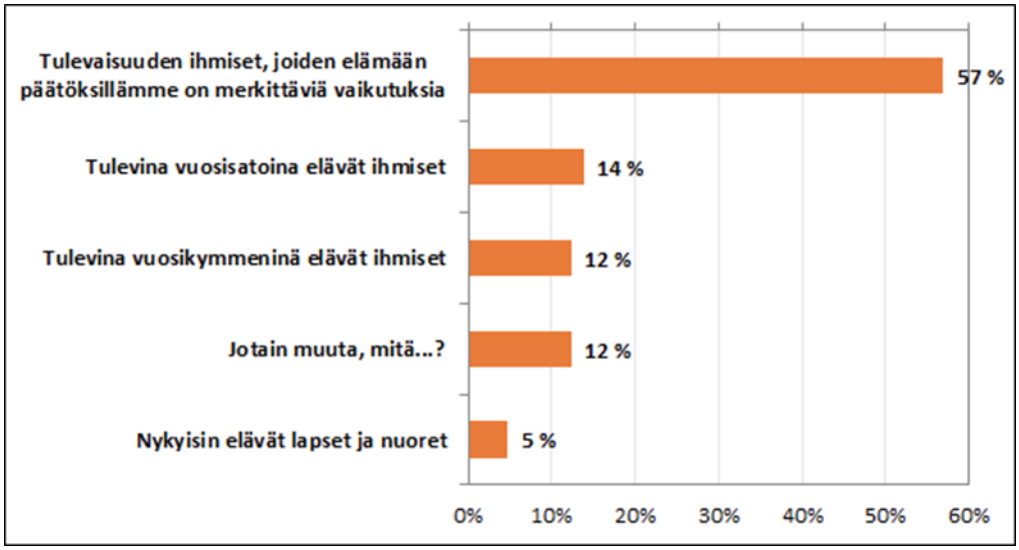
- Analysoida tulevien sukupolvien moraalista, juridista ja poliittista asemaa sekä selvittää tulevien sukupolvien oikeuksien perustaa kestävän kehityksen näkökulmasta.
- Kartoittaa ja vertailla ennakoinnin ja tulevien sukupolvien huomioimisen käytäntöjä kehittyneissä demokraattisissa valtioissa sekä EU:ssa.
- Määritellä parhaita kansainvälisiä käytäntöjä ennakointitiedon hyödyntämiseen lainvalmistelussa sekä tulevien sukupolvien intressien ja oikeuksien turvaamiseen poliittisessa päätöksenteossa.
- Kartoittaa ennakoinnin ja tulevien sukupolvien huomioimisen nykytilaa Suomessa ja tunnistaa ongelmakohtia suomalaisen lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa.
- Tarjota kehittämisehdotuksia siitä, miten suomalainen ennakointi- ja päätöksentekojärjestelmä voisi jatkossa paremmin huomioida tulevia sukupolvia.

Tutkimushanke tuki valtioneuvoston tulevaisuusselonteon toisen osan valmistelua. Monitieteisessä hankkeessa oli mukana politiikan tutkijoita ja tulevaisuuden tutkijoita Turun yliopistosta ja Åbo Akademista sekä valtiosääntöoikeuden asiantuntija Tampereen yliopistosta. Hankkeessa toteutettiin laaja kysely ennakoinnin kansainvälisten ja kotimaisten asiantuntijoiden keskuudessa (n=65), haastatteluja suomalaisten lainsäädännön valmistelun asiantuntijoiden keskuudessa (n=11) sekä työpaja ennakoinnin ja lainvalmistelun toimijoiden keskuudessa. Lisäksi hankkeessa analysoitiin relevantteja julkisia asiakirjoja sekä sovellettiin aihepiirin tutkimuskirjallisuutta

Haastatteluissa tehtyjä havaintoja

Ennakoinnin asiantuntijoiden keskuudessa tehdyssä kyselyssä kartoitettiin tulevaisuuden huomioivan päätöksenteon periaatteita, ongelmakohtia sekä mahdollisia institutionaalisia ratkaisuja. Yksi asiantuntijakyselyn kysymys koski sitä, miten tulevat sukupolvet tulisi määritellä lainsäädännön kontekstissa. Kyselyyn vastanneiden asiantuntijoiden enemmistö (57%) korosti sitä, että ”tulevat sukupolvet” tulisi määritellä päätösten vaikutusten perusteella ennemminkin kuin esimerkiksi jonain tulevaisuuden ajankohtana elävinä ihmisinä (26%) tai kenties nykyisinä lapsina tai nuorina (5%).

Vastaajien enemmistön valitsema vastausvaihtoehto on linjassa politiikan teoriassa kehitetyn ns. vaikutusperiaatteen (*all-affected principle*) kanssa. Vaikutusperiaatteen mukaan poliittisessa päätöksenteossa tulisi ottaa huomioon kaikkien sellaisten ihmisten intressit, joihin päätökset merkittävästi vaikuttavat. Tämä pitää sisällään myös ihmisiä, jotka eivät voi osallistua päätöksentekoon kuten alaikäiset tai vielä syntymättömät ihmiset. Vaikutusperiaatteen perusteella päätöksenteon pitkän aikavälin vaikutusten huolellinen ja monipuolinen arviointi on keskeistä tulevien sukupolvien huomioimisessa.



Kyselyssä kartoitettiin myös ennakoinnin asiantuntijoiden näkemyksiä ennakoinnin parhaista käytännöistä eri puolilla maailmaa. Mielenkiintoista oli se, että parhaina ennakointikäytäntöinä mainittiin muun muassa nuorten ympäristöliike Fridays for Future ja Norjan öljyrahasto. Näin ollen vaikuttaa siltä, että edes ennakoinnin asiantuntijat eivät välttämättä pystyneet tai halunneet erotella puhtaasti ennakointiin keskittyviä instituutioita sellaisista toimijoista ja instituutioista, jotka pyrkivät edustamaan ja turvaamaan tulevaisuuden intressejä julkisessa päätöksenteossa.

Asiantuntijakyselyssä kartoitettiin myös ennakoinnin asiantuntijoiden näkemyksiä siitä, mitkä tekijät lisäävät poliittisen päätöksenteon lyhytjänteisyyttä. Tällaisina tekijöinä pidettiin mm. hallituskausien lyhyyttä (17% vastaajista), ilmiöiden kompleksisuutta ja tiedon epävarmuutta

(17% vastaajista) sekä politiikan hektisyyttä ja muuttuvia agendoja (14%). Vastauksissa korostui siis tietynlainen edustuksellisen demokratian käytäntöjen ja tulevaisuuteen suuntautuvan päätöksenteon ongelmien epäsuhta. Tämä havainto tukee sitä näkemystä, että tulevaisuuden huomiovan päätöksenteon haasteet vaativat monipuolisia ratkaisuja.

Tulevaisuuden huomioiva päätöksenteko kansainvälisesti ja Suomessa

Kyselyjen, haastattelujen sekä kirjallisuuden avulla FORGE-hankkeessa pyrittiin kartoittamaan ennakoinnin ja tulevaisuuden huomioivan päätöksenteon nykytilaa kansainvälisesti ja Suomessa. Hankkeessa havaittiin, että ennakointikäytännöt liittyvät yleisesti lainsäädäntötarpeiden tunnistamiseen ja lainsäädännön jälkiarviointiin. On vain harvoja esimerkkejä käytännöistä, joissa ennakointia sovelletaan lainsäädäntöprosessin muissa vaiheissa. Tosin esim. EU ja OECD ovat viime vuosina kehittäneet menettelytapoja strategisen ennakoinnin paremmasta hyödyntämisestä julkisessa päätöksenteossa sekä ennakoinnin hyödyntämiseksi lainsäädäntöprosessin eri vaiheissa.

Tulevien sukupolvien intressien suojaamiseksi on kehitetty erilaisia institutionaalisia malleja. Näistä mainittakoon tulevien sukupolvien oikeuksien määrittely perustuslaeissa ja tulevien sukupolvien edustajien tehtävien perustaminen. Kokemukset tulevien sukupolvien edustajien tehtävistä eivät ainakaan toistaiseksi ole olleet kovin rohkaisevia. Israelin ja Unkarin tapaukset osoittavat, että tulevien sukupolvien edustajat ovat alttiita politiikan lyhytjänteisyyden paineille ja että yksittäisten viranomaisten mandaatti tulkita edustaa tulevia sukupolvia on kiistanalaista. Walesin tulevien sukupolvien komissaarilla on selkeämpi lainsäädännöllinen perusta, koska komissaarin mandaatti liittyy tulevien sukupolvien hyvinvointia suojaavan lainsäädännön toteutumiseen hallinnossa (The Well-being of Future Generations Act, 2015).

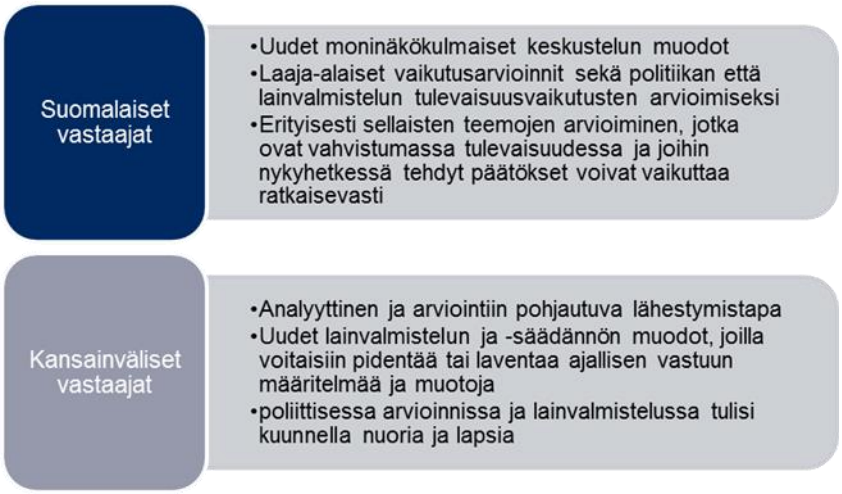
Tulevien sukupolvien oikeuksien käsite on edelleen kiistanalainen oikeusfilosofiassa etenkin silloin, kun puhutaan ihmisistä, joita ei vielä ole olemassa. Kuitenkin viime vuosina toteutuneet ilmasto-oikeudenkäynnit osoittavat, että myös tulevaisuuden ihmisten oikeuksilla voidaan katsoa olevan painoarvoa ilmastopoliittisessa päätöksenteossa. Esimerkiksi Saksan perustuslakioikeuden päätöksen mukaan vuonna 2019 annettu ilmastolaki oli osittain perustuslain vastainen, koska siinä ei määritelty riittävän konkreettisia keinoja saavuttaa jo hyväksytyt päästövähennystavoitteet. Näin ollen laki olisi asettanut kohtuuttoman taakan 2030-luvulla eläville ihmisille ja rajoittanut näiden perustuslaillisia vapausoikeuksia. Päätöksen seurauksena ilmastopolitiikkaa jouduttiin siis muuttamaan.

Suomella on monia vahvuuksia tulevaisuuden huomioivan päätöksenteon suhteen. Suomen tulevaisuusselontekomenettely ja tulevaisuusvaliokunta ovat kansainvälisestikin kiinnostavia käytäntöjä. FORGE-hankkeen asiantuntijakyselyn vastauksissa Suomen tulevaisuusvaliokunta mainittiinkin yhtenä ennakointikäytäntöjen edelläkävijöistä. Toki Suomessa – kuten muuallakin – lainsäädäntö on tyypillisesti hyvin hallitusvetoista. Koska lisäksi Suomessa hallitusneuvotteluilla on jopa poikkeuksellisen keskeinen rooli lainsäädäntöhankkeiden määrittelyssä, esimerkiksi ministeriöiden tulevaisuuskatsausten kaltaiset menettelyt vaikuttavat oikeansuuntaiselta tavalta edistää ennakointia lainsäädäntötarpeiden määrittelyssä.

Toisaalta tuleviin sukupolviin on vain vähän viittauksia suomalaisessa valtiosääntö- ja oikeusjärjestelmässä. Vaikka Suomessa onkin edistyksellisiä ennakointikäytäntöjä, ne vaikuttavat usein melko irrallisilta käytännön lainvalmistelusta. Sama pätee viime vuosina kehitettyihin kestävän kehityksen prosesseihin.

Hankkeen kehittämisehdotukset

FORGE-hankkeen kehittämisehdotukset perustuvat kysely-, haastattelu- ja työpaja-aineistoihin. Hankkeen omia suosituksia kehittäessä tunnistettiin myös tulevaisuuden huomioivaan päätöksentekoon liittyviä jännitteitä. Nämä jännitteet voivat liittyä esimerkiksi asiantuntijatiedon korostumiseen tulevaisuuden huomioivassa päätöksenteossa, mikä voi osaltaan heikentää kansalaisten vaikutusmahdollisuuksia.



Suomalaisten ja kansainvälisten vastaajien vastaukset kysymykseen ”Jos valtioiden tavoitteena olisi tehdä tulevat sukupolvet paremmin huomioivaa lainsäädäntöä, mitkä olisivat keskeisimmät huomioon otettavat asiat lainsäädännön ja esimerkiksi lainvalmisteluprosessin kehittämisen näkökulmasta”.

Yleisellä tasolla hankkeen suositusten taustalla on ajatus, että ennakointi tulisi juurruttaa laajasti hallinnon ja lainvalmistelun käytäntöihin, mikä edesauttaisi tulevaisuusnäkökulmien systemaattisempaa huomiointia lainvalmistelussa. Vaikka ennakoinnin rooli korostuukin lainsäädäntötarpeita tunnistettaessa ja vaihtoehtoja kartoitettaessa, ennakointitietoa tulisi kuljettaa mukana läpi koko lainsäädäntöprosessin. Ennakointitietoon liittyvät epävarmuudet tulisi myös osata tunnistaa ja hyväksyä entistä paremmin prosessin eri vaiheissa.

Hankkeessa korostetaan myös sitä, että poliittiseen päätöksentekoon liittyvät lyhytjänteisyyden paineet olisi tunnistettava ja niihin olisi pyrittävä vastaamaan. Yksi keskeinen vastaus tähän ongelmaan on se, että tulevien sukupolvien intressien huomioimisessa pyritään moniäänisyyteen. Moniäänisyys heijastelisi sitä tosiseikka, että nykyisten sukupolvien ohella myös tulevat sukupolvet muodostuvat monenlaisista ihmisistä. Moniäänisyys vähentäisi myös perusteita kyseenalaistaa tulevien sukupolvien edustajien kykyä ja mandaattia tulkita ja edustaa tulevaisuuden ihmisten intressejä.

Näillä perusteilla FORGE-hanke päätyi tekemään 12 toimintasuositusta, joista seitsemän koskee ennakointia ja viisi tulevien sukupolvien huomioimista. Näiden suositusten toteuttaminen edellyttää sitoutumista monilta eri tahoilta.

Kehittämisehdotukset: ennakointi osaksi lainvalmistelua

- Luodaan lainsäädäntötarpeiden tunnistamiseen ja lainvalmisteluun toimintatapoja, jolla voidaan pohtia erilaisia tulevaisuuden vaihtoehtoja,
- Tehdään ennakoinnista jatkuvaluonteista toimintaa lainvalmistelussa ja yhteiskunnallisessa päätöksenteossa
- Hahmotellaan toimintatapoja ennakointitiedon käyttämiseksi lainsäädäntöprosessin kaikissa vaiheissa: ennen prosessia, prosessin aikana ja prosessin jälkeen
- Sovelletaan EU:n ja OECD:n hallinnon kehittämisehdotuksia ennakointikyvykkyyksistä ja strategisesta ennakoinnista
- Kehitetään voimassa olevien lakien ”tulevaisuusherkkyyttä” jälkikäteisarvioinneilla (ex-post)
- Alennetaan ennakoinnin osaamis- ja kustannuskynnyksiä
- Hyödynnetään ennakointia kestävän kehityksen tavoittelussa

Kehittämisehdotukset: tulevien sukupolvien intressien monipuolinen tulkinta ja puntarointi

- määritellään tulevat sukupolvet osana perusoikeusjärjestelmäämme ja erikseen keskeisissä lainsäädäntöhankkeissa,
- edistetään ennakoinnin ja kestävän kehityksen roolia hallitusneuvotteluissa,
- pyritään arvioimaan lainsäädännön vaikutuksia entistä systemaattisemmin eri aikajänteillä samalla tunnistaen tähän liittyvät epävarmuudet,
- sisällytetään eduskuntakäsittelyyn tulevaisuusvaikutusten tarkempaa erittelyä sekä vahvistetaan tulevaisuusvaliokunnan roolia sekä
- pyydetään kuulemisissa näkemyksiä pitkän aikavälin vaikutuksista ja hyödynnetään puntaroivia kansalaiskeskusteluja

Lisätietoja hankkeesta:

Hanke ”Ennakointi ja tulevat sukupolvet lainvalmistelussa” (FORGE)

Rahoitus: valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminta (VN TEAS); teema: ”tulevien sukupolvien huomioiminen lainvalmistelussa ja sääntelytarpeiden ennakointi”

Toteuttajat: Turun yliopisto, Åbo Akademi

Kesto: 1/2022–11/2022, 200000 euroa

Loppuraportti: https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-208-4

Policy brief: https://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=42801