

Teema: Tulevaisuusajattelun juurruttaminen päätöksentekoon

Kysymys: Miten päätöksenteon ylisukupolvista oikeudenmukaisuutta voisi vahvistaa?

Lausunto tulevaisuusvaliokunnalle 11.2.2026

Maija Setälä, valtio-opin professori, Turun yliopisto (maiset@utu.fi)

Johdanto

Monet nykyhetkessä tehtyjen päätösten hyödyt ja haitat voivat materialisoitua vasta kaukana tulevaisuudessa. Poliittiset päätökset – tai niiden tekemättä jättäminen – voivat vaikuttaa siihen, missä määrin tulevilla ihmisillä on mahdollisuuksia elää hyvää elämää ja miten ihmisten perusoikeudet voivat toteutua tulevaisuudessa. Ylisukupolvisen eli sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden kysymykset ovat ilmeisiä esimerkiksi ilmastopolitiikassa ja eläkeratkaisuissa mutta välillisemmin läsnä lähestulkoon kaikessa poliittisessa päätöksenteossa.

Päätöksenteon oikeudenmukaisuutta voidaan arvioida niiden vaikutusten – toisin sanoen niistä ihmisille ja ihmisryhmille koituvien hyötyjen ja haittojen – perusteella. Päätöksenteon oikeudenmukaisuus edellyttää siis niin sanotun *vaikutusperiaatteen* (*all affected principle*) soveltamista. Tämän periaatteen mukaan kaikkien, joiden elämään päätöksillä on merkittäviä vaikutuksia, tulisi voida osallistua niiden tekemiseen tai ainakin heidän intressinsä tulisi huomioida päätöksenteossa.

Tulevilla sukupolvilla, etenkin toistaiseksi syntymättömillä, ei kuitenkaan ole mahdollisuuksia osallistua tai vaikuttaa heidän elämäänsä mahdollisesti merkittävästikin vaikuttavien päätösten tekemiseen. Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta poliittisessa päätöksenteossa onkin jonkinlainen demokratiavaje, koska päätöksenteon vaikutuspiirissä olevilla tulevaisuuden ihmisillä ei ole niihin sananvaltaa (esim. Kyllönen 2023). Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden teoriat korostavat oikeudenmukaisuuden ajallista ulottuvuutta sekä pyrkimystä turvata myös tulevien sukupolvien hyvinvointia siitä huolimatta, että nämä eivät voi itse olla tekemässä heidän elämäänsä vaikuttavia päätöksiä.

Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden puntarointi

Sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus edellyttää sellaisia menettelytapoja, jotka avartavat päätöksenteon aikahorisonttia. Ennakointi ja päätösten vaikutustenarviointi ovat tapoja pyrkiä arvioimaan päätösten vaikutuksia tulevaisuudessa ja näin vastata sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden *tiedollisiin* haasteisiin. Ennakointi pyrkii hahmottamaan vaihtoehtoisia kehityskulkuja ja näin auttamaan päättäjiä huomioimaan eri päätösvaihtoehtojen seuraukset eri tulevaisuusskenaarioissa. Poliittisten päätösten vaikutustenarviointi edellyttää puolestaan huolellista ja tietoon perustuvaa ennakkoarviointia sekä myös päätösten jälkikäteisarviointia.

Kehittyneeseen ennakointijärjestelmään tai paremmat vaikutustenarvioinnit eivät kuitenkaan sellaisenaan riitä poliittisen päätöksenteon oikeudenmukaisuuden tai hyväksyttävyyden perusteeksi. Pyrkimys sukupolvien väliseen oikeudenmukaisuuteen päätöksenteossa edellyttää sellaisia *normatiivisia perusteluita*, jotka ovat laajasti päätösten vaikutuspiirissä olevien ihmisten hyväksyttävissä, mukaan lukien tulevat sukupolvet.

Toisin sanoen sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus edellyttää, että pyritään *a)* huolellisesti ennakoimaan sitä, minkälaisia hyötyjä ja haittoja eri ihmisryhmille päätöksistä mahdollisesti koituu eri ajankohtina ja *b)* tekemään päteviä ja hyväksyttäviä normatiivisia arvostelmia näiden hyötyjen ja haittojen keskinäisestä painoarvosta. Tällaisten arvostelmien taustalla tulisi olla kattava ja

tasapuolinen harkinta, jossa puntaroidaan politiikan päämääriä sekä poliittisten vaihtoehtojen mahdollisia seurauksia monipuolisesti niiden vaikutuspiirissä olevien ihmisten näkökulmista.

Sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden puntarointi käytännössä

On olemassa tulevien sukupolvien hyvinvointia suojelevia *instituutioita*, jotka toteuttavat ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuden puntarointia eri tavoin. Joissain tapauksissa tulevien sukupolvien oikeuksista on säädetty perustuslaissa tai on muuten kehitetty lainsäädäntöä, joka pyrkii turvaamaan tulevien sukupolvien oikeuksia. Tällöin tulevien sukupolvien hyvinvointia voidaan käsitellä lainsäädännöllisenä kysymyksenä, johon sovelletaan oikeudellista harkintaa. Oikeusistuimissa voidaan puntaroida esimerkiksi sitä, ovatko tietyt poliittikkatoimet tulevien sukupolvien oikeuksia suojaavan lainsäädännön mukaisia. Tällaista puntarointia on harjoitettu esimerkiksi ilmasto-oikeudenkäynneissä, joissa päättäjiä on toisinaan velvoitettu huomioimaan paremmin tulevien sukupolvien oikeuksia (esim. Airos ym, 2022).

Joissain tapauksissa tulevien sukupolvien intressien ja oikeuksien puolustaminen on annettu tehtäväksi tätä varten perustetulle viranomaiselle. Tulevien sukupolvien asiamiesten tehtävänä on valvoa päätöksenteon vaikutuksia tulevien sukupolvien näkökulmasta ja nostaa esille mahdollisia epäkohtia. Walesin tulevien sukupolvien komissaarin tehtävää ja siihen liittyvää lainsäädäntöä pidetään usein onnistuneena esimerkkitapauksena, kun taas Israelin ja Unkarin kokemukset vastaavanlaisista instituutioista eivät ole yhtä rohkaisevia. Keskeistä lienee sen, että Walesin tapauksessa tulevien sukupolvien komissaarin tehtävään liittyy vahva lainsäädännöllinen selkänöja, nimittäin vuonna 2015 säädetty *Welfare for Future Generations Act*.

Tällaisissa oikeudellisissa ja hallinnollisissa tavoissa edesauttaa sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta on tunnistettu monia ongelmia. Ongelmat liittyvät yhtäältä siihen, miten tulevien sukupolvien intressejä ja oikeuksia tulkitaan, ja toisaalta siihen, miten niitä puolustetaan poliittisessa päätöksenteossa. Voidaan kysyä, onko mielekästä antaa yksittäiselle viranomaiselle tai edes oikeusistuimelle tehtäväksi tulkita sitä, mikä olisi tulevien sukupolvien intressien ja oikeuksien mukaista. Tällaiset tulkinnat voivat olla yksipuolisia ja vinoutuneita, etenkin kun otetaan huomioon, että myös tulevat sukupolvet ovat todennäköisesti hyvin heterogeeninen ryhmä ihmisiä.

Lisäksi on huomattava, että sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus ei suinkaan tarkoita, että tulevien sukupolvien intresseille ja oikeuksille annetaan päätöksenteossa aina etusija. Pikemminkin se edellyttää eri päätösvaihtojen arviointia ja puntarointia ennen kaikkea sillä perusteella, voiko niillä olla kohtuuttomia seurauksia nykyisten ja tulevien ihmisten perustarpeiden ja -oikeuksien kannalta. Tulevien sukupolvien asiamiehet ovatkin joutuneet kritiikin kohteiksi erityisesti silloin, kun tulevien sukupolvien puolustaminen näyttää edellyttävän uhrauksia nykysukupolvilta. Onkin tärkeitä varmistaa, ettei tulevien sukupolvien hyvinvoinnin ja oikeuksien nimissä aiheutettaisi kohtuutonta haittaa millekään tämänhetkiselle ihmisryhmälle. Yhteiskunnallisen oikeudenmukaisuuden vaatimukset tulisikin ottaa yleisemmin huomioon aina, kun pyritään sukupolvien väliseen oikeudenmukaisuuteen.

Moniääninen puntaroiva keskustelu sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden turvaajana

Koska pyrkimys sukupolvien väliseen oikeudenmukaisuuteen sisältää monia tiedollisia ja normatiivisia haasteita, on perusteltua esittää, että tulevien sukupolvien huomiointi edellyttää *puntaroivaa keskustelua*, jossa tuodaan esille monipuolisesti eri nykyisten ja tulevien ihmisryhmien intressejä ja näkökantoja. Puntaroivaa keskustelua tarvitaan sekä ennakoinnissa että päätösten tulevaisuusvaikutusten arvioinnissa, mutta ennen kaikkea päätösten oikeudenmukaisuuden arvioinnissa (MacKenzie 2016). Myös vertailevat tutkimukset antavat viitteitä siitä, että moniäänistä julkista keskustelua edistävät poliittiset instituutiot edesauttavat myös tulevaisuuden huomioimista poliittisessa päätöksenteossa (Caluwaerts ja Vermassen 2023).

Ihannetapauksessa tulevaisuuden huomioiva puntaroiva keskustelu olisi osa demokraattista järjestelmää, joka tarjoaa kansalaisyhteiskunnalle monipuolisia vaikutusmahdollisuuksia poliittiseen päätöksentekoon. Lisäksi tarvitaan vahvoja edustuksellisen demokratian instituutioita, jotka mahdollistavat oikeudenmukaisuuteen liittyvien näkökulmien monipuolisen puntaroinnin. Perinteisesti on ajateltu, että parlamentit tarjoavat mahdollisuuksia keskustelulle, jossa pyritään eri intressien ja näkökulmien yhteensovittamiseen. On kuitenkin kyseenalaista, tulevatko tulevien sukupolvien intressit ja näkökulmat riittävästi huomioiduiksi nykyisissä edustuksellisen demokratian instituutioissa. Päivänpolitiikka keskittyy usein hyvin konkreettisiin, tämän hetken äänestäjille tärkeisiin kysymyksiin. Edustajien uudelleenvalinnan aiheuttamat paineet ovatkin tutkimuskirjallisuudessa tunnistettu keskeiseksi päätöksenteon lyhytjänteisyyttä lisääväksi tekijäksi (esim. Jacobs 2016).

Suomen tulevaisuusvaliokuntainstituutiota voidaan pitää edelläkävijänä tulevaisuusajattelun juurruttamisessa edustuksellisen demokratian instituutioissa. Suomen kansallista ennakointijärjestelmää sekä hallituksen ja eduskunnan vuorovaikutukseen perustuvaa tulevaisuusselontekokäytäntöä voidaan myös pitää onnistuneina esimerkkeinä. On olemassa viimeaikaista tutkimusnäyttöä siitä, että tulevaisuusvaliokunnan jäsenyys lisää kansanedustajien tulevaisuusorientaatiota ainakin jossain määrin (Hanretty ja Koskimaa 2025). Ei kuitenkaan ole selvää, missä määrin nämä instituutiot ja käytännöt ovat vaikuttaneet politiikan sisältöihin ja lisänneet sukupolvien välistä oikeudenmukaisuutta päätöksenteossa.

Tutkimuskirjallisuudessa on esitetty ajatuksia siitä, miten tulevien sukupolvien intressejä voisi paremmin huomioida demokraattisessa päätöksenteossa. Keskeistä on, että nykyisten ja tulevien ihmisten erilaiset ja joskus ristiriitaisetkin intressit ja näkökulmat ovat monipuolisesti edustettuina. Etenkin niin sanottujen *puntaroivien kansalaiskeskustelujen* katsotaan voivan edesauttaa päätösten tulevaisuusvaikutusten monipuolista tiedollista ja normatiivista arviointia. Puntaroivissa kansalaiskeskusteluissa osallistujat valitaan satunnaisotannan kautta kansalaisten keskuudesta. Tämän vuoksi osallistujat edustavat monipuolisesti eri väestöryhmiä, eivätkä he kohtaa samanlaisia lyhytjänteisyyttä lisääviä paineita kuin vaaleilla valitut edustajat. Osallistujille annetaan mahdollisuuksia oppia käsiteltävästä aiheesta, ja he puntaroivat eri näkökantoja ja päätösvaihtoehtoja moderoiduissa pienryhmissä. Puntaroivan kansalaiskeskustelun eri formaattien välillä on suuria eroja esimerkiksi osallistujamäärän suhteen. Pienimmissä kansalaisraadeissa voi olla alle 20 osallistujaa, kun taas suurimmissa kansalaiskokouksissa ja -paneelissa voi olla useita satoja osallistujia.

Puntaroivista kansalaiskeskusteluista on runsaasti tutkimusta, joiden mukaan osallistujat pystyvät muodostamaan tietoon perustuvia ja harkittuja kannanottoja käsiteltävistä aiheista. Puntaroivia kansalaiskeskusteluja on järjestetty runsaasti eri puolilla maailmaa, usein monimutkaisista ja kauaskantoisista kysymyksistä kuten ilmastopolitiikasta (Boswell ym. 2022). Joissakin kansalaiskeskusteluissa osallistujia on erityisesti kehoitettu arvioimaan päätösten tulevaisuusvaikutuksia tai jopa omaksumaan tulevien sukupolvien edustajien roolin, mikä on vahvistanut pyrkimyksiä sukupolvien väliseen oikeudenmukaisuuteen (Hara ym. 2019).

Puntaroivien kansalaiskeskustelujen poliittinen vaikuttavuus on kuitenkin toistaiseksi jäänyt usein melko vaatimattomaksi, ja siksi on kehitetty erilaisia malleja niiden painoarvon lisäämiseksi. Esimerkiksi politiikan tutkija Michael MacKenzie (2016) on esittänyt, että pysyväisluonteisen puntaroivan kansalaiskokouksen tulisi säännönmukaisesti arvioida sitä, miten hyvin tulevaisuusvaikutukset on huomioitu lainsäädännön valmistelussa ja tarvittaessa vaatia lisäselvityksiä. Tällainen kansalaiskokous edesauttaisi päätöksenteon tulevaisuusvaikutusten huolellista ja monipuolista arviointia ja puntarointia. Vastaava tehtävä voitaisiin toki antaa myös tulevaisuusvaliokunnan kaltaiselle parlamentaariselle valiokunnalle. Tässä mallissa ongelmaksi voisi muodostua tutkimuksissa tunnistetut, vaaleihin perustuvan edustuksellisen demokratian lyhytjänteisyyttä lisäävät tekijät.

Ensisilmäyksellä edellä kuvatut ehdotukset sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden edistämiseksi voivat vaikuttaa radikaaleilta, jopa utopistisilta. Niiden taustalla on kuitenkin huolellinen tutkimus ja pohdinta siitä, miksi sukupolvien välinen oikeudenmukaisuus on ongelma edustuksellisissa demokratioissa ja minkälaiset instituutiot ja käytännöt voisivat tätä ongelmaa parhaiten lievittää.

On myös huomattava, että radikaalitkin ehdotukset voivat vähitellen saada jalansijaa. Maailmalla puntaroivia kansalaiskeskusteluja on jo hyödynnetty runsaasti ilmastopolitiikan kaltaisissa monimutkaisissa ja kauaskantoisissa päätöksissä. EU:ssa järjestettiin hiljattain kansalaispaneeli sukupolvien välisestä oikeudenmukaisuudesta (https://citizens.ec.europa.eu/european-citizens-panels/citizens-panel-intergenerational-fairness_en). Puntaroivat kansalaiskeskustelut ovat jo vakiintuneet pysyväisluonteisiksi, parlamentaariseen päätöksentekoon kytkeytyneiksi instituutioiksi esimerkiksi Belgiassa alueellisella tasolla.

Näiden esimerkkien valossa puntaroivien kansalaiskeskustelujen systemaattisempi hyödyntäminen ylisukupolvisen oikeudenmukaisuuden edistämiseksi ei enää vaikutakaan niin utopistiselta ehdotukselta. Koska Suomi on jo pitkään ollut edelläkävijänä tulevaisuuden huomioivassa päätöksenteossa, se voisi näyttää esimerkkiä myös siinä, miten puntaroivia kansalaiskeskusteluja voisi soveltaa sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden vahvistamiseksi.

Kirjallisuutta

Airos Maija, Ahlqvist Toni, Knudsen Mikkeli, Mutanen Anu, Rapeli Lauri, Schauman Jonas, Setälä Maija, Taylor Amos (2022). Ennakointi ja tulevat sukupolvet lainvalmistelun prosesseissa, instituutioissa ja käytännöissä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:66. <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/164450>

Boswell, J., Dean, R., & Smith, G. (2022). Integrating citizen deliberation into climate governance: Lessons on robust design from six climate assemblies. *Public Administration*, 1–19. <https://doi.org/10.1111/padm.12883>

Caluwaerts, Didier, Vermassen Daan (2023). Democratic Institutions and Future Generations. Teoksessa Michael MacKenzie, Michael, Maija Setälä ja Simo Kyllönen (toim.) *Democracy and the Future*. Edinburgh: Edinburgh University Press, 173–192.

Hanretty, Chris, Koskimaa, Vesa (2025). A More Future-Oriented Legislature? The Impact of a Permanent “Future Committee” on the Temporal Focus of MPs. *Legislative Studies Quarterly*. <https://doi.org/10.1111/lsq.70043>

Hara, K., Yoshioka, R., Kuroda, M. et al. (2019). Reconciling intergenerational conflicts with imaginary future generations: evidence from a participatory deliberation practice in a municipality in Japan. *Sustain Sci* 14, 1605–1619. <https://doi.org/10.1007/s11625-019-00684-x>

Jacobs, A. (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>

Kyllönen, Simo (2023). Demokratia ja tulevien sukupolvien oikeudenmukainen kohtelu. Teoksessa Markku Oksanen ja Henri Vogt (toim.). *Huomisen huomaava demokratia*. Tampere: Vastapaino, 53–76.

MacKenzie, M. (2016b). A general-purpose, randomly selected chamber. In A. Gosseries and I. González-Ricoy (eds), *Political institutions for future generations*. Oxford: Oxford University Press, 282–299.