

# Tulevien sukupolvien oikeuksien turvaaminen suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa

**HAKUSANAT:** tulevat sukupolvet, tulevien sukupolvien oikeudet, perustuslait, perusoikeudet, ihmisoikeudet, ilmasto-oikeudenkäynnit, valtiosääntöoikeus

## 1. Johdanto

Tulevien sukupolvien oikeudet ovat nousseet viime aikoina enenevässä määrin oikeudelliseen keskusteluun. Esimerkiksi ilmasto-oikeudenkäynneissä on haastettu valtioiden ympäristönsuojelutoimien laillisuutta ja riittävyttä tulevaisuudessa elävien ihmisten kannalta. Myös Suomessa eräät ympäristöjärjestöt tekivät vuonna 2022 ilmastovalituksen, mutta korkein hallinto-oikeus (KHO) ei kuitenkaan ottanut sitä tutkittavaksi. KHO:n enemmistön näkemyksen mukaan valituksen kohteena ollut valtioneuvoston päätös ilmastolaissa (423/2022) säädetyn ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle ja ilmastotavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavien lisätoimien arvioimatta jättäminen ilmastovuosikertomuksessa eivät muodostaneet valituskelpoista hallintopäätöstä.<sup>1</sup>

Tulevien sukupolvien oikeudet ovat olleet meillä esillä myös ilmastolain valmistelussa sekä monissa muissa ympäristökytkentäisissä asioissa. Esimerkiksi kestävä kehitys kaltaiset paljon esillä olevat käsitteet sisältävät merkittäviä tulevaisuuteen suuntautuvia oikeudellisia ulottuvuuksia. Tällainen oikeuden kasvava tulevaisuusorientaatio ei liity kuitenkaan pelkästään ympäristökysymyksiin, vaan esimerkiksi viime vuosien kriisit, kuten covid-19-pandemia, Ukrainan sota ja finanssikriisi, ovat osaltaan korostaneet tarvetta pohtia tulevaisuutta moninlaisista oikeudellisista näkökulmista.

Samalla kyse on oikeudellisesti hankalasta aihepiiristä erityisesti siksi, että on vaikeaa määritellä juridisesti, mitä oikeastaan ovat tulevat sukupolvet ja mitä niiden oikeuksilla tarkoitetaan. Ongelmista huolimatta tulevien sukupolvien

\* Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden tenure track -professori, Tampereen yliopisto. Artikkelini on osa Oikeudenmukainen toipuminen pandemiasta? Perustuslailliset oikeudet, legitiimi hallinta ja saadut opit (JuRe) -hanketta (2021–2024), jota on rahoittanut Suomen Akatemian yhteydessä toimiva strategisen tutkimuksen neuvosto (päättönumerot 345950 ja 346002). Lisäksi tutkimuksen taustalla on valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan (VN TEAS) rahoittama Ennakointi ja tulevat sukupolvet lainsäädännössä (FORGE) -hanke (2022).

1. KHO 2023:62.

käsitteistöä on omaksuttu kansainvälisiin sopimuksiin, Euroopan unionin (EU) oikeuteen ja kansalliseen lainsäädäntöönkin. Myös useisiin kansallisiin perustuslakeihin, esimerkiksi Ruotsissa, Norjassa ja Saksassa, on sisällytetty erillinen säännös tulevista sukupolvista. Suomen perustuslaki (731/1999, PL) on sen sijaan vaitonainen oikeuden tulevaisuusulottuvuuksista. Tätä tilannetta voi pitää jännitteisenä siihen nähden, että myös meillä perustuslaki on säädetty erityisen aikaa kestäväksi ja sellaisena pitkälläkin aikavälillä perustavanlaatuista oikeussuojaa antavaksi.

Mainitusta tulevien sukupolvien oikeudellisesta ongelmallisuudesta, ajankohtaisuudesta ja tärkeydestä huolimatta tämä aihepiiri ei ole juuri noussut tarkastelun kohteeksi suomalaisen valtiosääntöoikeustieteen piirissä. Tulevista sukupolvista ei ole meillä julkaistu valtiosääntöoikeudellisia erillistutkimuksia. Tematiikka on lähestulkoon sivuutettu myös valtiosääntöoikeuden yleisteoksissa ja esimerkiksi perustuslain kommentaarityyppisissä julkaisuissa.<sup>2</sup> Oikeuskirjallisuudessa tulevat sukupolvet on tuotu tyyppillisesti esille korkeintaan ympäristöperusoikeuden yhteydessä ja silloinkin vain yleensä toistaen sitä koskevat esityömaininnat.<sup>3</sup> Tulevien sukupolvien oikeuksien tutkimusta on kotimaisen oikeustieteen piirissä ylipäättään tehty lähinnä ympäristöoikeudellisesta näkökulmasta. Tällaiseen tutkimukseen voi paikoin katsoa sisältyvän myös valtiosääntöoikeudellista ulottuvuutta etenkin kestäväen kehityksen periaatteiden ja ympäristöperusoikeuden käsittelyn osalta.<sup>4</sup> Muuhun kuin oikeudelliseen tutkimukseen on vain harvoin sisältyneet tulevien sukupolvien valtiosääntöoikeudellista tarkastelua.<sup>5</sup>

2. Ks. Antero Jyränki – Jaakko Husa, Valtiosääntöoikeus. Lakimiesliiton Kustannus 2012, s. 387–392; Ilkka Saraviita, Perustuslaki 2000. Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Lakimiesliiton Kustannus 2000, s. 100–106 ja Kauko Sipponen, Kansalainen – isäntä vai renki. Werner Söderström Lakitieto 2000, s. 348–349.
3. Ks. Jaakko Husa – Teuvo Pohjolainen, Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – johdatus julkisoikeuteen. Toinen, uudistettu painos. Talentum 2008, s. 202; Antero Jyränki, Uusi perustuslakimme. Iura Nova 2000, s. 321; Jyränki – Husa 2012, s. 448–449 ja Saraviita 2000, s. 171.
4. Ks. Leena Heinämäki, Ihmisoikeudet ympäristönsuojelussa, s. 528–554 teoksessa Timo Koivurova – Elina Pirjatanniemi (toim.), Ihmisoikeuksien käsikirja. Tietosanoma 2014; Anne Kumpula, Ympäristölliset ihmisoikeudet – mahdollisuuksia ja muutoksia, s. 262–275 teoksessa Maija Aalto-Heinilä – Visa Kurki (toim.), Mitä oikeudet ovat? Filosofian ja oikeustieteen näkökulmia. Gaudeamus 2019 ja Hanna-Maria Niemi, Oikeus, ihmisarvo ja ilmastokriisi. Oikeus 1/2022, s. 59–79.
5. Vrt. Maija Airos – Toni Ahlqvist – Mikkel Knudsen – Anu Mutanen – Lauri Rapeli – Jonas Schauman – Maija Setälä – Amos Taylor, Ennakointi ja tulevat sukupolvet lainvalmistelun prosesseissa, instituutioissa ja käytännössä. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:66. Mainitussa selvityksessä on mukana ihmisoikeus- ja perusoikeuslähtöistä tarkastelua tulevista sukupolvista lainvalmistelun näkökulmasta. Tässä artikkelissa on hyödynnetty em. selvityksen valtiosääntöoikeudellista ainesta, mutta artikkelin näkökulma on eri ja tarkastelutapa valtiosääntöoikeudellisesti kattavampi ja systemaattisempi.

Tulevien sukupolvien oikeuksista on sen sijaan kirjoitettu ulkomaisessa ja kansainvälisessä kirjallisuudessa varsin paljon. Vaikuttaa siltä, että myös tällaisessa tutkimuksessa korostuvat ympäristönäkökulmat,<sup>6</sup> mutta tarkastelu on lisäksi ollut moninaista esimerkiksi ihmisarvon ja oikeudenmukaisuuden<sup>7</sup> sekä lasten oikeuksien<sup>8</sup> samoin kuin perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän antroposentrisyyden ja ihmiskeskeisyyden<sup>9</sup> ylisukupolvisista tulo- ja elämäntilanteista. Kaikkiaan oikeustieteellisen tutkimuksen viitekehityksessä näyttää olevan tarvetta tulevien sukupolvien tarkasteluun kansallisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta.

Tämä artikkeli vastaa esille nostettuun tutkimustarpeeseen analysoimalla tulevien sukupolvien merkitystä sekä tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumista suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa. Pääkysymyksenä on se, miten tulevien sukupolvien oikeuksia ylipäätään turvataan perustuslaissamme, sen esitöissä ja tulkintakäytännössä. Osakysymyksenä on lisäksi se, mikä on asiassa keskeisten valtiosääntöoikeuden yleisten oppien näkökulma tuleviin sukupolviin ja niiden oikeuksiin. Lisäksi kysytään, tarvittaisiinko Suomessa erillistä perustuslaintasoisista säännöistä tulevista sukupolvista.

Tutkimuskysymyksiin haetaan vastauksia valtiosääntödogmatiikan avulla. Tämä lainoppi painottuu tässä artikkelissa perustuslakimme ja sen tulkintakäytännön tarkasteluun. Tuleviin sukupolviin liittyvät suoranaiset soveltamiskannanotot ovat Suomessa olleet havaintojeni mukaan harvinaisia esimerkiksi laillisuusvalvonnassa.<sup>10</sup> Kuitenkin etenkin perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassa ja lainkäytössä on havaittavissa tuleviin sukupolviin suoraankin kyt-

6. Ks. esim. Marcus Düwell – Gerhard Bos – Naomi van Steenberg, *Towards the Ethics of a Green Future. The Theory and Practice of Human Rights for Future People*. Routledge 2018 ja Gareth Davies, *Climate Change and Reversed Intergenerational Equity: the Problem of Costs Now, for Benefits Later*. *Climate Law* 10(3–4) 2020, s. 266–281.

7. Ks. esim. Marcus Düwell, *Human Dignity and Future Generations*, s. 551–558 teoksessa Marcus Düwell – Jens Braarvig – Roger Brownsword – Dietmar Mieth (eds), *The Cambridge Handbook of Human Dignity*. Cambridge University Press 2014 ja Gerry Liston, *Enhancing the Efficacy of Climate Change Litigation: How to Resolve the ‘Fair Share Question’ in the Context of International Human Rights Law*. *Springer International Publishing* 9 (2020), s. 241–263.

8. Ks. esim. Aoife Daly, *Climate Competence: Youth Climate Activism and Its Impact on International Human Rights Law*. *Human Rights Law Review* 22(2) 2022, s. 1–24 (Daly 2022a); Aoife Daly, *Intergenerational Rights Are Children’s Rights: Upholding the Right to a Healthy Environment through the UNCRC*. *Netherlands Quarterly of Human Rights* 41(3) 2022, s. 132–154 (Daly 2022b).

9. Ks. esim. Marie-Catherine Petersmann, *Life Beyond the Law – From the ‘Living Constitution’ to the ‘Constitution of the Living’*. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 82(4) 2023, s. 769–799.

10. Tulevat sukupolvet ovat nousseet esille kulttuuriperinnön suojelun kannalta esimerkiksi valtioneuvoston oikeuskanslerin kanteluratkaisussa Ahvenanmaan maakunnan ns. sampanjahylkyasiassa (OKV/613/1/2012). Oikeuskansleri on myös tutkinut ympäristöministeriön velvollisuuksien täyttämistä ilmastolain mukaisen ilmastovuosikertomuksen kannalta (OKV/10/50/2019).

keytyviä viittauksia, jotka on syytä sisällyttää teeman valtiosääntöoikeudelliseen analyysiin. Artikkelissa tarkastellaan soveltamiskäytäntöä erityisesti perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön valossa<sup>11</sup>, minkä ohella mukana on asiassa olennaisten lainkäyttöratkaisujen analyysia.<sup>12</sup> Mainittu käytäntö on kaikkiaan painottunut huomattavasti ympäristökysymyksiin, mikä väistämättä näkyy myös artikkelin rakenteessa. Laajennan tällaista tarkastelua hahmottamalla muitakin aihealueita, joilla tulevien sukupolvien oikeuksilla voisi olla valtiosääntöoikeudellista merkitystä. En kuitenkaan tässä artikkelissa voi edetä tällaisten aihepiirien, kuten lasten oikeuksien, syvälliseen analyysiin.

Lainopin ohella mukana on oikeusfilosofisia näkökohtia tulevien sukupolvien ja niiden oikeuksien käsitteestä. Tutkimuskysymyksiä peilataan asiayhteyksittäin myös oikeusvertailevasti viittauksin tulevien sukupolvien perustuslaintasoiseen sääntelyyn ja ilmasto-oikeudenkäynteihin. Artikkelissa on yleisellä tasolla esillä myös ihmisoikeus- ja EU-velvoitteiden merkitys tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamisessa. Tutkimuksen laajuus ja tarkastelun kansallinen painopiste eivät kuitenkaan mahdollista syventymistä oikeusvertailevan, oikeusfilosofisen, kansainvälisen ja ylikansallisen aineksen käsittelyyn.

Artikkelissa pyritään kaiken kaikkiaan muodostamaan syvälinen kokonaiskuva tulevien sukupolvien valtiosääntöisestä oikeustilasta Suomessa sekä nostamaan esille sen mahdollisia muutossuuntia ja -tarpeita. Artikkelissa väitetään, että tulevien sukupolvien oikeuksien nykyistä laajemman turvaamisen kannalta ei ole meillä välttämätöntä säätää tulevien sukupolvien oikeuksista perustuslain tasolla eikä myöskään luopua valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin kuuluvasta lähtökohdasta, jonka mukaan perusoikeudet ovat elä-

11. Perustuslakivaliokunnan kannanottojen tarkastelu perustuu eduskunnan Valtiopäiväasiat ja -asiakirjat -tietokannassa osoitteessa <https://www.eduskunta.fi/FI/search/Sivut/Vaskireults.aspx#> perustuslain säännöksittäin tehtyihin hakuihin ja asiansanahakuihin. Tarkastelussa on pyritty kattavaan aineiston systematisointiin tuleviin sukupolviin liittyvien valtiosääntöoikeudellisesti olennaisten asiakokonaisuuksien hahmottamiseksi. Kirjoittaja on antanut perustuslakivaliokunnalle asiantuntijalausunnot seuraavien artikkelissa esille nousevien asioiden käsittelyn yhteydessä: perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta 14/2020 vp; perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi sähköajoneuvojen latauspisteistä ja latauspistevalmiuksista rakennuksissa sekä rakennusten automaatio- ja ohjausjärjestelmistä ja maankäyttö- ja rakennuslain 126 §:n muuttamisesta 26/2020 vp; perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi liikkumisvapauden ja lähikontaktien väliaikaisesta rajoittamisesta 12/2021 vp ja perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle rakentamislainsäädännön muuttamisesta 64/2022 vp.
12. Artikkelissa viitatu lainkäyttöratkaisut ovat korkeimman oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksiä, joita on haettu Finlexin Oikeuskäytäntö-tietokannasta osoitteessa <https://www.finlex.fi/fi/oikeus/> perusoikeussäännöksittäin tehtyjen hakujen ja asiansanahakujen perusteella. Lainkäyttöratkaisuja käytetään artikkelissa tukemaan havainnointia tuleviin sukupolviin liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista mielenkiintoisista asiakokonaisuuksista pyrkimättä täysin kattavaan mainitun ratkaisukäytännön systematisointiin.

vien ihmisyksilöiden oikeuksia. Vaikka Suomessa ei olekaan valtiosääntöisesti selkeää käsitystä tulevien sukupolvien ja niiden oikeuksien merkityksestä, mahdollistaa valtiosääntöjärjestelmämme kuitenkin merkityksen antamista tuleville sukupolville monissa ekologisissa, taloudellisissa ja sosiaalis-kulttuurisissa asiayhteyksissä.

## 2. Tulevien sukupolvien ja niiden oikeuksien käsite

### 2.1. Tulevien sukupolvien ja niiden oikeuksien määrittelyn ongelmat

Oikeudellisesti ei ole olemassa yleispätevää määritelmää tai yhteistä käsitystä siitä, mitä tulevilla sukupolvilla ja niiden oikeuksilla tarkoitetaan.<sup>13</sup> Tulevien sukupolvien käsitteellä on lisäksi lukuisia lähikäsitteitä, mitä osoittaa osaltaan myös tässä artikkelissa omaksuttu varioiva käsitteiden käyttö. ”Tulevien sukupolvien” kanssa samankaltaisiin käsitteisiin voidaan viitata esimerkiksi vielä syntymättömien sukupolvien, sukupolvien välisyyden ja ylisukupolvisuuden termein.<sup>14</sup> Vastaavantyyppisenä lähi-ilmaisuna voidaan pitää myös kestävä kehityksen käsitettä. Esimerkiksi uuden ilmastolain esitöissä kestävä kehityksen varmistamisella tarkoitetaan yleisesti hyvien elämisen mahdollisuuksien turvaamista nykyisille ja tuleville sukupolville.<sup>15</sup> Kestävä kehityksen oikeudellista merkitystä ovat lisänneet osaltaan kansainväliset velvoitteet, kuten Pariisin ilmastositoumus (Sops 76/2016).

Oikeudellisen ajattelun kannalta on ongelmallista se, että tulevaisuuden ihmisiltä puuttuu vielä nyt hahmotettavissa oleva identiteetti ja oikeussubjektin asema.<sup>16</sup> Oikeudellinen viitekehys rajoittuu tyypillisesti elävien ihmisyksilöiden kokemusmaailmaan, ja oikeusjärjestelmän aikakäsitys on perinteisesti nykyhetken suuntautuva.<sup>17</sup> Avoimeksi jää esimerkiksi se, millä aikajänteellä sukupolvi määrittyy tulevaksi. Ongelmaa ei vähennä se, että voidaan puhua ei-päällekkäisistä (non-overlapping) sukupolvista eli ihmisistä, jotka eivät ole olemassa samanaikaisesti. Päällekkäisten sukupolvien kerrostumassa puolestaan tulevaisuudessa realisoituvien

13. Ks. Airos ym. 2022, s. 39; Niemi 2022, s. 66–67 ja Joerg Chet Tremmel, *A Theory of Intergenerational Justice*. Routledge 2009, s. 43–46.

14. Ks. Düwell 2014, s. 551 ja Düwell ym. 2018.

15. Hallituksen esitys eduskunnalle ilmastolaiksi 27/2022 vp, s. 55–56.

16. Axel Gosseries, *On Future Generations' Future Rights*. *The Journal of Political Philosophy* 16(4) 2008, s. 446–474.

17. Airos ym. 2022, s. 96; Niemi 2022, s. 62 ja Niina Mäntylä, Luonnon edustajien puhevalta. Vaasan yliopisto 2010, s. 57.

oikeuksien haltijat voivat itse puolustaa omia oikeuksiaan silloin, kun tämänhetkisten päättäjien toimet johtaisivat myöhempiin oikeuksien loukkauksiin.<sup>18</sup>

Tältä kannalta on olennaista tarkastella etenkin lasten ja nuorten asemaa, kuten monesti ilmasto-oikeudenkäynneissä onkin tehty.<sup>19</sup> Ulkomaisessa tutkimuksessa on tuotu esille, että lapset ovat keskeinen linkki nykyisten ja tulevien sukupolvien välillä. Lisäksi on todettu, että ilmasto-oikeudenkäynneissä argumentaatio olisi syytä perustaa aiempaa vahvemmin erityisesti lapsen etuun, joka on turvattu niin ihmisoikeutena kuin kansallisten oikeusjärjestystenkin piirissä.<sup>20</sup> Suomessa uuden ilmastolain valmistelun yhteydessä puolestaan korostettiin, että lasten ja nuorten tulisi voida osallistua ilmastopolitiikan suunnitelmien valmisteluprosessiin ja että näihin ryhmiin kohdistuvien vaikutusten arvioiminen on tärkeää myös tulevien sukupolvien kannalta.<sup>21</sup>

Mielenkiintoisen näkökulman tulevien sukupolvien käsitteeseen sisältyvästä aikajänteestä tarjoaa myös Saksan perustuslakituomioistuimen Neubauer-ratkaisu eräiden ympäristöjärjestöjen valitukseen, jossa liittovaltiolta vaadittiin kunnianhimoisempia ilmastotoimia. Ratkaisussa todettiin, että Saksan ilmastonsuojelulaissa ei määritelty riittävällä tarkkuudella vuoden 2031 jälkeen tehtäviä päästövähennystoimia. Lisäksi näiden tulevien päästövähennystoimien nähtiin vaikuttavan negatiivisesti kansalaisten vapauksiin. Tämä oli vastoin Saksan perustuslain (1949) 20a artiklassa valtiovallalle asetettua ympäristöperusoikeuksiin liittyvää turvaamisvelvoitetta, joka koskee myös tulevia sukupolvia. Saksan hallituksen tuli tämän vuoksi määrittää tarkat päästövähennykset vuodesta 2030 eteenpäin. Ratkaisun perusteella tuleviksi sukupolviksi voidaan siten käsittää jo 10 vuoden kuluttua elävät ihmiset.<sup>22</sup>

Tulevien sukupolvien ja niiden oikeuksien määrittelyvaikeuksien ohella on syytä tunnistaa tarve käsitellä kriittisesti myös tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamisen käsitettä. Osa tätä problematiikkaa on nähdäkseni perus- ja ihmisoikeusjärjestelmän ja ylipäänsä oikeusjärjestelmämme ihmiskeskeisyys ja antroposentrisyys. Tulevien sukupolvien oikeudet näyttäytyvät vallitsevasti ihmisyyksilöiden tai -ryhmien oikeuksina. Keskusteluun muiden lajien perustavanlaatuisista oikeuksista sisältyy vaikeita kysymyksiä muun muassa oikeussubjektiudesta ja oikeuksien haltijoiden edustamisesta. Tulevien sukupolvien

18. Gosseries 2008, s. 447, 456, 462–464, 467.

19. Ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa parhaillaan käsiteltävänä oleva Duarte Agostinho ym. v. Portugali ja 32 muuta valtiota, nro 39371/20, 2020. Vrt. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa myös vielä käsiteltävänä oleva Verein KlimaSeniorinnen Schweiz ym. v. Sveitsi, nro 53600/20, 2016, jossa valittajana on ilmastonmuutosta vastaan toimiva yhdistys, jonka jäsenenä on iäkkäitä naisia.

20. Ks. Daly 2022a, s. 1–24.

21. HE 27/2022 vp, s. 66–67.

22. Neubauer et al. v. Germany, Bundesverfassungsgericht, No. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20, 2021. Ks. Airos ym. 2022, s. 83.

oikeuksien turvaaminen voi ylipäänsä näyttäytyä väylänä turvata sellaisia intressejä, joita on vieläkin vaikeampaa turvata kuin tulevien sukupolvien oikeuksia.<sup>23</sup>

## 2.2. Tulevat sukupolvet oikeusfilosofisesta näkökulmasta

Tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamisen voi kuvata kytkeytyvän olennaisesti myös siihen, mitä oikeudet ylipäätään ovat ja mitä tarkoitetaan ylisukupolvisella oikeudenmukaisuudella. Perinteiset käsitykset oikeuksista ja oikeudenmukaisuudesta käsittelevät oikeuksien ja velvoitteiden jakautumista olemassa olevien ihmisten välillä tiettynä ajankohtana. Näin ollen niiden soveltaminen tulevien sukupolvien kysymysten analysointiin on monimutkaista. Joka tapauksessa oikeuksien ja oikeudenmukaisuuden määrittely on klassisia oikeusfilosofisia kysymyksiä, joihin ei voida tässä paneutua laajasti.<sup>24</sup>

Tämän artikkelin kannalta käyttökelpoisena analyysivälineenä voidaan pitää *Axel Gosseriesin* jaottelua sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden teorioista. Tahtoteorioissa oikeudet perustuvat yksilöiden vaateisiin ja tahtoon puolustaa niitä sekä tätä tukeviin instituutioihin. Oikeudet ovat olemassa siinä määrin kuin niitä puolustetaan kilpailevia vaateita vastaan. Tästä näkökulmasta puhe tulevien sukupolvien oikeuksista on erityisen ongelmallista ei-päällekkäisten sukupolvien tapauksessa, koska tällöin puuttuu edes jonkinlainen samanaikainen vuorovaikutussuhde. Gosseriesin mukaan oikeudelliset velvoitteet tulevia sukupolvia kohtaan voivat tulla tosiasiaa kyseeseen todennäköisesti vain, kun sukupolvien välillä on päällekkäisyyttä.<sup>25</sup>

Intressiteorioissa oikeuksien nähdään puolestaan suojaavan yksilöiden keskeisiä intressejä. Gosseries katsoo, että intressiteorian perusteella on mahdollista hahmottaa tuleville sukupolville esimerkiksi perustarpeisiin liittyviä oikeuksia ja että nykyihmisille voidaan asettaa myös velvollisuuksia suojella tulevien sukupolvien oikeuksia.<sup>26</sup> Tällaiseen ajatteluun kytkeytyy paljon taustaoletuksia ja -ongelmia, kuten se, että voimme kohtuudella odottaa nykytoimien vaikuttavan tulevaisuudessa ja vieläpä tietyllä tavalla.<sup>27</sup>

Niin tahto- kuin intressiteoriassakin avoimeksi jää se, miten tulevien sukupolvien oikeuksia tulisi turvata käytännössä ja minkälaisia velvoitteita, instituutioita ja toimenpiteitä tämä edellyttäisi. Tulevat sukupolvet eivät myöskään ole yhtenä-

23. Ks. Petersmann 2023. Ks. myös Elena Cima, *The Right to a Healthy Environment: Reconceptualizing Human Rights in the Face of Climate Change*. *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 31(1) 2022, s. 38–49.

24. Ks. Aires ym. 2022, s. 42.

25. Gosseries 2008, s. 449, 451–457, 463–464.

26. Gosseries 2008, s. 449, 451–452, 454–456, 463–464.

27. Ks. Robert Elliot, *The Rights of Future People*. *Journal of Applied Philosophy* 6(2) 1989, s. 159–170.

nen ihmisryhmä.<sup>28</sup> Nämä seikat liittyvät myös hankalaan kysymykseen siitä, kuka tai mikä taho voisi edustaa tulevia sukupolvia niiden oikeuksien määrittelyssä nykyhetkellä. Joissakin maissa on perustettu tulevia sukupolvia edustavia instituutioita, kuten tulevien sukupolvien valtuutetun tehtävät Israelissa, Unkarissa ja Walesissa.<sup>29</sup> Suomen osalta on syytä mainita eduskunnan tulevaisuusvaliokunta, joskin sen rooli ja toimivaltuudet ovat kansainvälisessä vertailussa erityisiä.<sup>30</sup> Käytännössä lainsoveltajille, laillisuusvalvojille ja perustuslainmukaisuuden valvojillekin voi hahmottaa tulevien sukupolvien oikeuksien turvaajien roolia.<sup>31</sup>

### 2.3. Tulevat sukupolvet perustuslaillisessa viitekehyksessä

Oikeusjärjestykset ovat erityisesti kestävän kehityksen näkökulmien vuoksi tunnustaneet oikeudelle myös tulevaisuuteen suuntautuvia ulottuvuuksia.<sup>32</sup> Kysymys tulevien sukupolvien oikeuksista on nostettu jopa osaksi monia kansallisia perustuslakeja. Tehtyjen valtiosääntövertailujen mukaan suora viittaus tuleviin sukupolviin on kahdeksan EU-jäsenvaltion perustuslaissa (Belgia, Tšekki, Viro, Ranska, Saksa, Luxemburg, Puola ja Ruotsi).<sup>33</sup> Nähdäkseni myös Unkarin perustuslaki (2011) kuuluu tähän ryhmään.

Perustuslaintasoiset tulevien sukupolvien oikeudet ovat useimmiten yleisluontoisia ympäristöön tai talouteen liittyviä säännöksiä.<sup>34</sup> Esimerkiksi Ruotsin hallitusmuodon (1974:152, muutettu viimeksi 2022:1600) 2(3) §:ssä todetaan, että julkisen vallan tulee edistää kestävää kehitystä tavalla, joka turvaa hyvän ympäristön nykyisille ja tuleville sukupolville.<sup>35</sup> Yhä useammat valtiot ovat lisänneet perustuslakeihinsa tällaisia säännöksiä. Esimerkiksi vuonna 2020 yli 60

28. Ks. Airos ym. 2022, s. 39, 42–43 ja Graham Smith, *Enhancing the Legitimacy of Offices for Future Generations: The Case for Public Participation*. *Political studies* 68(4) 2020, s. 996–1013.

29. Elizabeth Dirth, *European approaches to institutions for future generations*, s. 190–212 teoksessa Jan Linehan – Peter Lawrence (eds), *Giving Future Generations a Voice. Normative Frameworks, Institutions and Practice*. Edward Elgar Publishing 2021, s. 193–195 ja Smith 2020. Ks. erilaisista tulevaisuusinstituutioista Airos ym. 2022, s. 87–93.

30. Ks. Vesa Koskimaa – Tapio Raunio, *Tulevaisuusvaliokunta: valtiollisen tulevaisuustyön kivijalka*, s. 207–233 teoksessa Markku Oksanen – Henri Vogt (toim.), *Huomisen huomaava demokratia – Pitkäjärjenteisen politiikan mahdollisuudet*. Vastapaino 2023.

31. Ks. tuomioistuinten roolista tulevien sukupolvien oikeuksien turvaajana Mäntylä 2010, s. 260.

32. Mäntylä 2010, s. 57, 89–90. Ks. Kai Kokko, *Biodiversiteettiä turvaavat oikeudelliset periaatteet ja mekanismit*. *Suomalainen Lakimiesyhdistys* 2003, s. 69–71.

33. Joerg Chet Tremmel, *Establishing intergenerational justice in national constitutions*, s. 187–214 teoksessa Joerg Chet Tremmel (ed.), *Handbook of Intergenerational Justice*. Edward Elgar 2006, s. 192–196.

34. Dirth 2021, s. 195. Ks. Gosseries 2008, s. 448.

35. Mainittu säännös: ”Det allmänna ska främja en hållbar utveckling som leder till en god miljö för nuvarande och kommande generationer.”



valtiolla on raportoitu olleen perustuslaintasoinen viittaus tuleviin sukupolviin.<sup>36</sup> Lisäksi kansallisessa lainsäädännössä on yksittäisiä lakeja tulevien sukupolvien huomioon ottamisesta, kuten Walesin the Well-being of Future Generations Act (2015).

Perustuslakien säännökset tulevista sukupolvista ovat olleet keskeinen arviointi- ja soveltamiskohde ilmasto-oikeudenkäynneissä. Perusargumenttina on ollut se, että riittämättömät kansalliset ilmastotoimet vaarantavat perustuslaissa tuleville sukupolville turvatut perusoikeudet, usein oikeuden terveelliseen ja monimuotoiseen ympäristöön.<sup>37</sup> Oikeudenkäynnit eivät ole yleensä johtaneet kanteen vahvistaviin lopputulemiin, vaan seurauksena on ollut ennemminkin mahdollisuuksia vaikuttaa julkiseen keskusteluun ja yhteiskunnalliseen päätöksentekoon.<sup>38</sup> Tästä huolimatta on myös tuoreita esimerkkejä ilmasto-oikeudenkäynneistä, joissa kantajat ovat voittaneet. Jo edellä mainitun Saksan perustuslakituomioistuimen Neubauer-ratkaisun<sup>39</sup> lisäksi voidaan mainita esimerkiksi vuonna 2019 annettu Alankomaiden korkeimman oikeuden Urgenda Foundation -ratkaisu, jonka mukaan lainsäätäjät ei ollut toiminut riittävästi suojataksien tulevien sukupolvien intressejä ja oikeuksia.<sup>40</sup>

Kansainvälisen vertailun esille tuoman tulevien sukupolvien oikeuksien perustuslainsäädännön yleisluonteisuuden ja niiden ilmasto-oikeudenkäynneissä yleensä saaman rajallisen vaikutuksen perusteella tulevien sukupolvien oikeuksien perustuslainsuojaa ei voi nähdäkseni kuvata kovin vahvaksi. Perustuslaissa säänneltyjen tulevien sukupolvien oikeuksien merkittävyttä pohdittaessa on myös otettava huomioon kunkin valtiosääntöjärjestelmän erityispiirteet, kuten perustuslain yleinen merkitys suoraan sovellettavana säädöksenä ja oikeuksia luovana perustana. Siitä, että kansallisessa perustuslaissa ei ole säännöksiä tulevien sukupolvien oikeuksista, ei pidä vielä päätellä, ettei kyseisessä järjestelmässä suojattaisi myös tulevaisuudessa elävien ihmisten oikeuksia jopa perustuslaki-

36. Laura Villadiego, Should we legislate on the right of future generations? Equal Times 2020 osoitteessa [https:// www.equaltimes.org/should-we-legislate-on-the-right?lang=en#.Yfzw1N\\_RY2y](https://www.equaltimes.org/should-we-legislate-on-the-right?lang=en#.Yfzw1N_RY2y) (vierailtu 12.8.2023). Ks. lisää tulevia sukupolvia koskevista perustuslakien säännöksistä Airos ym. 2022, s. 48–49.

37. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta 239/2022 vp, s. 13. Ks. EN-Vironnement JEUnesse v. Canada 2021.

38. Heta-Elena Heiskanen – Milka Sormunen, Ilmastonuoret vastaan valtiot – Lapsen oikeuksien komitea ilmastokriisin ratkojana, s. 111–123 teoksessa Elina Pekkarinen – Terhi Tuukkanen (toim.), Maapallon tulevaisuus ja lapsen oikeudet. Lapsiasiavaltuutetun toimiston julkaisuja 2020:4, s. 111 ja Smith 2020, s. 997.

39. Neubauer et al. v. Germany, Bundesverfassungsgericht, No. BvR 2656/18/1, BvR 78/20/1, BvR 96/20/1, BvR 288/20, 2021.

40. Ks. Urgenda Foundation v. State of the Netherlands 2019, 19/00135, Hoge Raad, 20.12.2019. Ks. lisäanalyysia tuoreista ilmasto-oikeudenkäynneistä esim. Annalisa Savaresi – Joana Setzer, Rights-based litigation in the climate emergency: mapping the landscape and new knowledge frontiers. Journal of Human Rights and the Environment 1 (2022), s. 1–25.

Tulevien sukupolvien oikeuksien turvaaminen suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa

kysymyksinä.<sup>41</sup> Vaikka perustuslaista puuttuisi tulevia sukupolvia koskeva perusoikeussäännös, saattaa ylisukupolvisia oikeuksia olla kuitenkin johdettavissa perustuslain muista säännöksistä.<sup>42</sup>

### 3. Tulevat sukupolvet Suomen perustuslaissa

#### 3.1. Perustuslakimme liittymäkohdat tuleviin sukupolviin

Suomen perustuslaissa ei ole suoraa mainintaa tai säännöstä tulevista sukupolvista tai viittauksia sen lähikäsitteisiinkään. Tulevien sukupolvien kysymyksiä ei tuoda lainkaan esille myöskään perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä<sup>43</sup> tai perustuslakivaliokunnan mietinnössä<sup>44</sup>. Sen sijaan vuonna 1995 voimaan tulleen perusoikeusuudistuksen esitöissä asiasta on muutamia mainintoja ympäristö- ja sosiaaliturvaperusoikeuksien yhteydessä.<sup>45</sup>

Myöskään tavallisessa lainsäädännössämme, mukaan lukien perustuslain säännöksiä täsmentävät tai rajoittavat lait, tulevien sukupolvien käsite ei havaintojeni mukaan esiinny itsenäisesti. Esimerkiksi PL 20 §:n mukaista ympäristöperusoikeutta konkretisoivassa ilmastolaissa ei mainita nimenomaisesti tulevia sukupolvia. Siinä kuitenkin viitataan kestävään kehitykseen (2.3 §:n 1 kohta ja 8.2 §:n 3 kohta). Ilmastolain valmisteluvaiheessa valtioneuvoston oikeuskansleri suositteli, että 2.3 §:ään olisi lisätty maininta tulevien sukupolvien oikeuksien toteutumisen varmistamisesta ilmastotoimissa.<sup>46</sup> Hallituksen esityksen mukaan tällainen päämäärä saattaisi kuitenkin olla päällekkäinen kestävä kehityksen tavoitteen kanssa. Säännökseen ei sisällytetty suoraa viittausta ylisukupolvisuuteen myöskään tulevien sukupolvien ajalliseen ulottuvuuteen, toimien arvioimiseen ja tietopohjaan liittyvien haasteiden vuoksi.<sup>47</sup>

Suomessa perustuslaki on jo määritelmällisesti yleensä ymmärretty koko oikeusjärjestyksen perustan muodostavaksi oikeuslähteeksi, joka säädetään kestäväksi aikaa.<sup>48</sup> Nykyinen perustuslakimme on ollut voimassa jo yli 20 vuotta,

41. Airos ym. 2022, s. 86.

42. Ks. lisää esim. Peter Häberle, A Constitutional Law for Future Generations – the ‘Other’ from the Social Contract: the Generation Contract, s. 215–229 teoksessa Joerg Chet Tremmel (ed.), Handbook of Intergenerational Justice. Edwar Elgar 2006.

43. HE 1/1998 vp.

44. PeVM 10/1998 vp.

45. HE 309/1993 vp, s. 20, 66, 71 ja PeVM 25/1994 vp, s. 10.

46. Valtioneuvoston oikeuskansleri, lausunto luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi, OKV/1924/21/2021, 2.9.2021.

47. HE 27/2022 vp, s. 50.

48. Ks. hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998 vp, s. 31.

ja sitä edeltänyt Suomen Hallitusmuoto (94/1919, HM) oli voimassa noin 80 vuoden ajan. Perusoikeusuudistuksen esitöissä todettiin, että ”uudistus pyrkii määrittämään yksilön ja julkisen vallan suhteet sekä suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot nykytilaa ja näköpiirissä olevaa tulevaisuutta silmällä pitäen”<sup>49</sup> ja että uudistuksessa ”on pidetty silmällä säännösten kykyä sopeutua yhteiskuntakehityksen vaatimuksiin pitkällä aikavälillä”.<sup>50</sup> Lisäksi nykyisen perustuslain taustalla on todettu näin: ”Perustuslaissa vahvistetaan ne oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys rakentuu.”<sup>51</sup> Yleisesti hyväksytyinä perusarvoina perusoikeuksille on keskeistä erityinen pysyvyys ja loukkaamattomuus<sup>52</sup>, vaikkakaan täysin rajoittamattomia ne eivät ole.<sup>53</sup> Tällaisen perusoikeuksien erityisen pysyvyyden ja perustavanlaatuisuuden voi katsoa ilmentävän niihin sisäänrakennettua ajatusta tulevaisuudesta.<sup>54</sup>

Perusoikeusuudistuksen jälkeen perusoikeusjärjestelmämme on todettu vastaavan tarkoin kansainvälisiä sopimusvelvoitteita ja menevän osin niitä pidemmällekin.<sup>55</sup> Tulevien sukupolvien oikeudet ovat osa Suomea koskevia ihmisoikeusvelvoitteita. Etenkin kansainvälisissä ympäristösopimuksissa ja -julistuksissa on lähes poikkeuksetta asetettu kestävä kehityksen tavoitteita, joihin kytkeytyy myös kysymyksiä tulevien sukupolvien aseman ja oikeuksien turvaamisesta.<sup>56</sup> Usein tällaiset viittaukset ylisukupolvisuuteen ovat vailla oikeudellista sitovuutta, mutta niillä voi silti olla oikeudellista merkitystä.<sup>57</sup> Ylipäättään ihmisoikeudet toimivat eräänlaisena vähimmäisvaatimuksena yksilön perustavanlaatuisen oikeuksien sääntelyssä ja rajoittamisessa<sup>58</sup>, millä voi olla merkitystä myös tulevien sukupolvien oikeuksien valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa.

49. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp, s. 15.

50. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 25/1994 vp, s. 31.

51. HE 1/1998 vp, s. 6.

52. Ks. Husa – Pohjolainen 2008, s. 134.

53. Ks. PeVM 25/1994 vp, s. 5.

54. Ks. Anne Kumpula, Ympäristö oikeutena. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004, s. 115–116.

55. Pekka Hallberg, Perusoikeusjärjestelmä, s. 29–59 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Perusoikeudet. WSOYpro 2011, s. 35–36 ja Tuomas Ojanen – Martin Scheinin, Kansainväliset ihmisoikeus-sopimukset ja Suomen perusoikeusjärjestelmä, s. 171–195 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Perusoikeudet. WSOYpro 2011, s. 171.

56. Ks. biodiversiteettisopimus (SopS 78/1994), johdanto; puitesopimus ilmastonmuutoksesta (SopS 61/1994, 82/1998), 3 artikla ja yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisioikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (SopS 122/2004), johdanto.

57. Ojanen – Scheinin 2011, s. 172–174.

58. PeVM 25/1994 vp, s. 5.

Tulevien sukupolvien oikeuksien turvaaminen suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa

Myös EU-jäsenyytemme kytkee perusoikeustarkastelun tuleviin sukupolviin. EU:n perusoikeuskirjan johdannossa unionin perusoikeuksien todetaan tuovan mukanaan vastuuta ja velvollisuuksia myös tulevia sukupolvia kohtaan. Lisäksi sen 3, 21 ja 37 artiklassa viitataan kestävään kehitykseen.<sup>59</sup> Useissa muissakin EU-oikeuden lähteissä tuodaan esille kestävän kehityksen tai yhteisen perinnön (common heritage) periaatteet.<sup>60</sup>

Perustuslakimme ja siihen kytkeytyvän laajemman valtiosääntömme vaitonaisuus tulevien sukupolvien oikeuksista ei tarkoita, etteikö tulevien sukupolvien oikeuksilla olisi tai voisi olla valtiosääntöoikeudessaamme merkitystä. Ihmisoikeusajattelusta ja EU:n perusoikeusjärjestelmästä voi jopa seurata PL 22 §:äänkin kytkeytyvä velvoite turvata tulevien sukupolvien oikeuksien toteutuminen. Perustuslakimme useilla säännöksillä on myös nähtävissä liittymäkohtia ylisukupolvisuuteen. Välittömimmät kytkennät tulevien sukupolvien oikeuksiin liittyvät 2 luvun perusoikeussäännöksiin, mutta myös eräille valtiojärjestyksen perusteita koskeville säännöksille PL 1 luvussa on hahmotettavissa merkitystä tulevien sukupolvien oikeuksien kannalta.

## 3.2. Tulevat sukupolvet yksittäisten perustuslain säännösten näkökulmasta

### 3.2.1. Ihmisarvon loukkaamattomuus

Suomen perustuslain 1 luvun säännöksissä tulevien sukupolvien oikeuksia koskevat ennen muuta 1 § ihmisarvon loukkaamattomuudesta ja 2 § kansanvaltaisuudesta, vaikkakaan tällainen ylisukupolvinen ulottuvuus ei tule esille esimerkiksi niiden esityömaininnoista. Yhteys tuleviin sukupolviin seuraa ennen muuta kytkennöistä PL 2 luvun perusoikeussäännöksiin.<sup>61</sup>

PL 1.2 §:n mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Säännös ilmaisee yhdessä PL 2 §:n kanssa Suomen valtiosäännön keskeisen arvoperustan. Säännös tulee ottaa huomioon perustuslain muita säännöksiä tulkittaessa.<sup>62</sup> Ihmisarvon loukkaamattomuus voi täyttää mahdollisia aukkoja perusoikeussuojassa, kun vaikkapa perusoikeuden subjektina ei ole elävää ih-

59. Euroopan unionin virallinen lehti (EUVL) C 202, 7.6.2016, s. 389–405 ja EUVL C 306, 17.12.2007, s. 1–271. Ks. EU:n perusoikeuksien suhteesta kansallisiin perusoikeuksiin ja ihmisoikeuksiin Ojanen – Scheinin 2011, s. 171.

60. Ks. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (EUVL C 202, 7.6.2016, s. 13–46) 3 artiklan 3 kohta.

61. Ks. myös Airos ym. 2022, s. 98.

62. HE 1/1998 vp, s. 73. Ks. HE 309/1993 vp, s. 42.

misyksilöä.<sup>63</sup> *Hanna-Maria Niemi* on esittänyt, että ihmisarvon edellytyksiä tulkitsemalla olisi mahdollista laajentaa oikeuden perspektiiviä tulevat sukupolvet ja kestävä kehityksen huomioon ottavaan suuntaan.<sup>64</sup>

Perusoikeusuudistuksen esitöissä vaatimuksen ihmisarvon loukkaamattomuudesta kuvataan ilmaisevan perustavanlaatuisen oikeuksien yleisinhimillisen perustan. Ainakin kaikkein perustavimpia ihmisyksilön oikeuksia voidaan pitää lähtökohdiltaan valtion tahdosta ja oikeusjärjestyksestäkin riippumattomina.<sup>65</sup> Tämän voi katsoa viittaavan siihen, että perusoikeusjärjestelmällä olisi perustuslainsäätäjänkin ulottumattomissa oleva ydin.<sup>66</sup> Myös kansainvälisessä keskustelussa on tuotu esille ihmisarvon korostunutta suojaa sen kannalta olennaisia perustuslain muutoksia vastaan.<sup>67</sup> Eräissä perustuslaeissa on nimenomaisia perustuslain muuttamiskielto­säännöksiä tai niin sanottuja ikuisuuslausekkeita. Esimerkiksi Saksan perustuslain 79(3) artiklassa on kielletty koskemasta perustuslainsäätämisenjärjestyksessä eräisiin valtiosäännön keskeisiin ainesosiin, kuten ihmisarvon loukkaamattomuuteen ja demokratiaan. Suomen perustuslaissa ei ole tällaisia säännöksiä.<sup>68</sup>

Myös PL 7.2 §:ssä kuolemanrangaistuksen ja kidutuksen kiellosta sekä 9.4 §:ssä ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa on viitattu ihmisarvon loukkaamattomuuteen. Näiden perusoikeuksien on katsottu edellyttävän subjektikseen elävää ihmisyksilöä, kun taas PL 1.2 §:ssä ilmaistu ihmisarvon loukkaamattomuus ulottuu myös tilanteisiin, joissa ei ole yksilöitävissä yhtään perusoikeuden subjektia.<sup>69</sup>

### 3.2.2. Kansanvaltaisuus sekä osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet

Myös PL 2 §:ssä säädetylle kansanvaltaisuudelle on hahmotettavissa merkitystä tulevien sukupolvien näkökulmasta. PL 2.1 §:n mukaan valtiolta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Säännöksen esityömaininnoista ei ole luettavissa viittauksia ylisukupolvisen oikeuden kysy-

63. Ks. Ojanen – Scheinin 2011, s. 219–220. Ks. myös Liisa Nieminen, Ihmisarvon loukkaamattomuus perus- ja ihmisoikeussuojan lähtökohtana. *Lakimies* 1/2005, s. 49–78.

64. Niemi 2022, s. 60.

65. HE 309/1993 vp, s. 42.

66. Jyränki 2000, s. 62.

67. Catherine Dupré, *The Age of Dignity – Human Rights and Constitutionalism in Europe*. Hart Publishing 2018, s. 167.

68. Ks. Tuomas Ojanen, *Constitutional Unamendability in the Nordic Countries*. *European Journal of Law Reform* 3/2019, s. 385–402.

69. Martin Scheinin, *Ihmisarvon loukkaamattomuus valtiosääntöperiaatteena*, s. 57–69 teoksessa Paul Van Aerschoot – Paula Ilveskivi – Kirsi Piispanen (toim.), *Juhlakirja Kaarlo Tuori 50 vuotta*. Helsingin yliopisto 1998, s. 58–69. Ks. Sakari Melander, *Ihmisarvon muuttuva oikeudellinen merkitys – erityisesti rikosoikeudessa*. *Oikeus* 2/2008, s. 181–199, 184–185.

myksiin.<sup>70</sup> Oikeuskirjallisuudessa PL 2 §:n kansa-käsitettä on puolestaan kuvattu abstraktioksi, joka tosiasiaassa vaihtelee aikaulottuvuudessa eikä ole koskaan sama tänään ja huomenna.<sup>71</sup> Antero Jyrängin mukaan PL 2 §:n ”kansan” määrittänyt PL 5 ja 14.1 §:n kautta Suomen kansalaisten muodostamaksi kokonaisuudeksi.<sup>72</sup> Myös Veli-Pekka Viljanen on todennut, että kansa PL 2 §:n tarkoittamassa merkityksessä käsittää nykyajattelun mukaan vain oman valtion kansalaiset.<sup>73</sup>

PL 2 §:n normatiivista merkitystä on pidetty lähinnä periaatteellisena.<sup>74</sup> Säännöksellä kansasta valtiovallan haltijana ei ole esimerkiksi havaittavissa merkitystä perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa.<sup>75</sup> Kansalaisuudella on kuitenkin ollut merkitystä perusoikeuspuolelta. Perinteisesti perusoikeudet nähtiin pääasiassa kansalaisten oikeuksina. Kuitenkin etenkin ihmisoikeusajattelun myötä nykyinen pääsääntö on perusoikeuksien kuulumisen kansalaisuudesta riippumatta kaikille oikeusjärjestyksen vaikutuspiirissä oleville.<sup>76</sup>

PL 2 § nousi esille uuden ilmastolain valmistelun yhteydessä, kun valtioneuvoston oikeuskansleri peräänkuulutti tulevien sukupolvien oikeuksien ja kestävä kehityksen vahvempaa esille nostamista seuraavasti: ”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 säädettyjä velvollisuuksia.”<sup>77</sup> Vaikka onkin vaikea paikantaa, mihin valtiosääntöoikeudellisiin lähteisiin tämä kanta nojaa, on mainittua käsitystapaa kuitenkin pidettävä luonnollisena lähtökohтана PL 2.1 §:n tulkinnassa siinä, ettei kansan käsitettä voi luonnehtia sukupolvisidonnaiseksi.

PL 2 § on myös yhteydessä yksittäisiin perusoikeussäännöksiin. PL 2.1 § saa täsmällisemmän sisältönsä PL 14 §:ssä säädetyistä vaali- ja äänioikeussäännöksistä. PL 2.2 §:n mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Tällä säännöksellä on läheinen yhteys PL 14.3 ja 20.2 §:ään, joissa säädetään julkisen vallan tehtävistä edistää yksilön osallistumis- ja vaikutusmahdollisuuksia.<sup>78</sup> PL 2.2 § kattaa myös kansalaisyhteiskunnan omaehtoisen toiminnan ja yksilön vaikuttamisen

70. Ks. HE 1/1998 vp, s. 73.

71. Jyränki – Husa 2012, s. 117.

72. Jyränki 2000, s. 58.

73. Veli-Pekka Viljanen, Perusoikeuksien soveltamisala, s. 89–137 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Perusoikeudet. WSOYpro 2011, s. 92.

74. Saraviita 2000, s. 70 ja Ilkka Saraviita, Perustuslaki. Talentum 2011, s. 64.

75. Ks. Saraviita 2011, s. 64.

76. Husa – Pohjolainen 2008, s. 134–135.

77. Valtioneuvoston oikeuskansleri, lausunto luonnoksesta uudeksi ilmastolaiksi, OKV/1924/21/2021, 2.9.2021.

78. HE 1/1998 vp, s. 74.

omassa lähiympäristössään itseään ja elinympäristöään koskeviin päätöksiin sekä yleisemminkin erilaiset ihmisten yhteistoiminnan muodot.<sup>79</sup>

Näiden osallistumis- ja vaikuttamisoikeuksien näkökulmasta voidaan myös kysyä, missä määrin nykyiset sukupolvet, nykyinen kansa tai eduskunta, voivat tehdä yhdellä vaalikaudella päätöksiä, jotka sitovat seuraavia sukupolvia, tulevia kansoja ja eduskuntia, esimerkiksi kansallisen budjettisuvereenisuuden kysymyksissä.<sup>80</sup> Tällä osin jää epäselvyyttä ja avoimuutta rajanvetoon siitä, voivatko nykyiset sukupolvet tehdä tulevia sukupolvia sitovia päätöksiä huolehtimatta esimerkiksi ilmastotavoitteiden toteutumisesta ja toisaalta siitä, voidaanko demokraattista päätöksentekoprosessia sitoa tulevien sukupolvien oikeuksien nimissä.

### 3.2.3. Ympäristöperusoikeus

#### 3.2.3.1. Ympäristöperusoikeuden luonne tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamisessa

Kansainvälisessä vertailussa Suomen on katsottu kuuluvan muun muassa Italian, Portugalin, Slovakian ja Slovenian tavoin niihin EU-maihin, joiden perustuslaissa on epäsuora viittaus tuleviin sukupolviin perinnön (heritage) käsitteen välityksellä.<sup>81</sup> Tällä viitattaneen PL 20 §:ään ympäristöperusoikeudesta. Tulevien sukupolvien oikeudet ovatkin perustuslain systematiikassa näkyvimmin osa ympäristökysymyksiä. Jo perusoikeusuudistuksen esitöissä todettiin, että nykyisten ja tulevien sukupolvien tarpeet ympäristöön on otettava huomioon oikeudenmukaisesti.<sup>82</sup>

PL 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksellä pyritään korostamaan sitä, 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 ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää esitöiden mukaan myös tulevia ihmissukupolvia.<sup>83</sup> Perustuslakivaliokunta on puolestaan todennut, että säännökseen liittyy erityi-

79. Husa – Pohjolainen 2008, s. 174–175.

80. Ks. esim. perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Euroopan vakaumekanismin (EVM) perustamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laiksi sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta 13/2012 vp, s. 3–4 sekä siinä viitattut perustuslakivaliokunnan aiemmat lausunnot Euroopan vakaumekanismissa.

81. Ks. Tremmel 2006, s. 192–196.

82. HE 309/1993 vp, s. 20.

83. HE 309/1993 vp, s. 66.

sen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus, johon vaatimus luonnon monimuotoisuudesta on luontevimmin kytkettävissä.<sup>84</sup>

Oikeustieteen piirissä on yleensä korostettu ympäristöperusoikeuden luonnetta sekä ihmis- että luontokeskeisenä säännöksenä.<sup>85</sup> Pekka Vihervuoren mukaan PL 20.1 § limittyy tulevien sukupolvien ja luonnon itseisarvon suojaamisen pyrkimyksiin ilman tarkkoja oikeutettujen ja velvoitettujen subjektien rajauksia.<sup>86</sup> Ilkka Saraviita on puolestaan katsonut, että ympäristöperusoikeuden osalta voidaan puhua joko luonnon itseisarvoisuudesta tai järjestelmästä, jonka subjekteina ovat tulevat sukupolvet. Hän on nähnyt PL 20.1 §:n eroavan muista perusoikeuksista siinä, että sen selvänä kohteena ovat tulevat sukupolvet.<sup>87</sup> Oikeuskirjallisuudessa on ylipäätään usein tuotu esille, että erityisesti ympäristöperusoikeus tarkoittaa yli sukupolvien ulottuvaa vastuun ottamista ympäristöstä.<sup>88</sup> Esimerkiksi Matti Hepola, Antti Belinskij ja Tapio Määttä ovat katsoet, että ympäristöperusoikeus edellyttää maanomistajan oikeussuojan rinnalla punnitettavan naapurien, lähiympäristön asukkaiden, tulevien sukupolvien ja luonnon oikeussuojaa.<sup>89</sup> Kansainvälisessäkin valtiosääntöoikeudellisessä keskustelussa on todettu, että ylisukupolvinen suojelu on aina samanaikaisesti luonnon ja kulttuurin suojelua.<sup>90</sup>

Tulevien sukupolvien oikeuksien tosiasiallisen turvaamisen kannalta on syytä panna merkille PL 20 §:n erityisluonne perusoikeussystematiikassamme. Ympäristöperusoikeuden voi katsoa muodostavan perusoikeusjärjestelmässä oman kategoriansa vapausoikeuksien ja yhdenvertaisuussääntelyn sekä taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten (TSS) oikeuksien rinnalla.<sup>91</sup> Säännöstä on pidetty oikeudellisesti vaikeasti luokiteltavana muun muassa siksi, että se on vastuumuotoon kirjoitettu.<sup>92</sup> Elina Pirjatanniemi on todennut, että vain vastuuajattelu on lähestymistapa, jolla ympäristöintressit voidaan irrottaa ihmisten välittömistä eduista.<sup>93</sup> Anne Kumpulan mukaan PL 20 §:ssä käsitys sukupolvien välisestä

84. PeVM 25/1994 vp, s. 10.

85. Mäntylä 2010, s. 82.

86. Pekka Vihervuori, Oikeus ympäristöön, s. 757–782 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Perusoikeudet. WSOYpro 2011, s. 756–757.

87. Saraviita 2000, s. 171–172 ja Saraviita 2011, s. 277.

88. Ks. Hallberg 2011, s. 54 ja Kumpula 2004, s. 115–116.

89. Matti Hepola – Antti Belinskij – Tapio Määttä, Ajat ovat muuttumassa – ympäristöperusoikeuden evoluutio vesivoimalupien pysyvyyden näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s. 7–42, 19–20.

90. Häberle 2006, s. 218–219.

91. Ks. HE 309/1993 vp, s. 16.

92. Ks. Vihervuori 2011, s. 755.

93. Elina Pirjatanniemi, Vihertyvä rikosoikeus. Ympäristökriminalisointien oikeutus, mahdollisuudet ja raja. Edita Publishing 2005, s. 77.



vastuusta rakentuu nykyisten sukupolvien velvollisuuksille tulevia sukupolvia kohtaan.<sup>94</sup>

Esitöissä on tuotu esille myös PL 20.1 §:n heikko velvoittavuus kuvaamalla sitä luonteeltaan lähinnä julistuksenomaiseksi ja ennen muuta muun lainsäädännön tuella ja välityksellä toteutuvaksi.<sup>95</sup> Perustelulausuma julistuksenomaisuudesta ei kuitenkaan ole tarkoitettu kaiken kattavaksi eikä se koske pykälän kokonaisuutta.<sup>96</sup> Ympäristöperusoikeuden kokonaisuuteen kuuluu myös PL 20.2 §, jonka mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. Tämä säännös liittyy osallistumisoikeuksien ohella kulloinkin elävien ihmisten oikeuteen nauttia terveellisestä ympäristöstä.<sup>97</sup> Säännöstä säädettäessä ympäristövaliokunta piti käsitettä ”oikeus terveelliseen ympäristöön” liian suppeana ja vain tällä hetkellä eläviä ihmisiä suojaavana. Se esitti muuttoa ”oikeus terveelliseen ja monimuotoiseen ympäristöön”.<sup>98</sup> Perustuslakimme ei kuitenkaan otettu jokaisen oikeutta tietyt yleiset vähimmäisvaatimukset täyttävään elinympäristöön.<sup>99</sup>

Ympäristöperusoikeussäännös on saanut lisääntyvää oikeudellista merkitystä niin lainkäytössä kuin perustuslainmukaisuuden ennakkovalvonnassakin. Tulevia sukupolvia koskeva kotimainen soveltamiskäytäntömme on muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta kohdistunut juuri ympäristöperusoikeuteen.

### 3.2.3.2. Tulevat sukupolvet ympäristöoikeudellisessa lainkäytössä

Ympäristöoikeudessa on tuotu esille näkökulmia, joiden mukaan tuomioistuimet ovat keskeisessä roolissa tulevien sukupolvien oikeuksien turvaajana.<sup>100</sup> Tulevia sukupolvia koskeva lainkäyttö on monissa maissa tarkoittanut ilmasto-oikeudenkäyntejä.<sup>101</sup> Suomessa valituksen tekeminen on tavallisesti edellyttänyt muutoksenhakukelpoista päätöstä tai lakiin perustuvaa valitusoikeutta.<sup>102</sup> Oikeus-tila on kuitenkin ollut tähän muutoksenhakuoikeuden pääsääntöön nähden muutoksessa. Aiempaan ilmastolakiin ei sisältynyt säännöksiä muutoksenhausta,

94. Kumpula 2004, s. 129.

95. HE 309/1993 vp, s. 66.

96. Vihervuori 2011, s. 757–758. Ks. Jyränki – Husa 2012, s. 448–449.

97. PeVM 25/1994 vp, s. 10.

98. Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 2/1994 vp, s. 2.

99. Vihervuori 2011, s. 755–756.

100. Mäntylä 2010, s. 260.

101. Airos ym. 2022, s. 80–81; Heiskanen – Sormunen 2020, s. 111–112 ja Kati Kulovesi – Tuula Honkonen, Ilmastonmuutos, oikeus ja oikeudenmukaisuus – kohti ilmastokestävää oikeusjärjestelmää. Oikeus 4/2021, s. 436–439, 439. Ks. United States Court of Appeals, District of Columbia Circuit, July 09, 2004.

102. Heiskanen – Sormunen 2020, s. 113.

eikä sellaisia sisältynyt myöskään uuteen ilmastolakiin sen tullessa voimaan. Ilmastolakiin kuitenkin lisättiin 1.3.2023 voimaan tulleella lailla (108/2023) muutoksenhakusäännökset (21 b §). Muutoksenhakumahdollisuus koskee nyt valtioneuvoston päätöksiä ilmastolain 9–12 §:ssä tarkoitettujen ilmastopolitiikan suunnitelmien hyväksymisestä sekä lain 17 §:ssä tarkoitettua päätöstä suunnitelman muuttamisesta. Muutosta haetaan KHO:lta. Valitusoikeus on muun muassa sillä, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset voivat tai siihen sopeutuminen voi erityisellä tavalla koskea.

Mainittu sääntelyhistoria on osaltaan vaikuttanut siihen, että Suomessa ei ole yleensä valitettu ilmastolain nojalla tehdyistä päätöksistä tuomioistuimeen.<sup>103</sup> Tilanne kuitenkin muuttui vuonna 2022, kun Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja Greenpeace Norden valittivat valtioneuvoston ilmastovuosikertomuksesta. Valituksen mukaan ilmastovuosikertomuksessa ei ollut esitetty laissa säädettyä arviota tavoitteiden saavuttamiseksi tarvittavista lisätoimista. Jättäessään laissa säädetyn päätöksen tekemättä valtioneuvosto oli muutoksenhakijoiden mukaan toiminut vähintäänkin passiivisesti niin, että asianosaisen oikeusturva ja perusoikeuksien turvaaminen edellyttivät mahdollisuutta hakea muutosta valtioneuvoston ratkaisuun.<sup>104</sup>

KHO ei tutkinut valitusta, koska valtioneuvoston ratkaisua asiassa ei voitu pitää valituskelpoisena hallintopäätöksenä. Valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuuden arvioiminen voisi tulla KHO:n mukaan sen tutkittavaksi, jos valtioneuvoston päätöksen tekemättä jättäminen johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen. Sama pätesi, jos valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoitaisi, ettei sillä ole tarkoitusta tehdä asianmukaisia päätöksiä laissa edellytettujen tavoitteiden ja velvoitteiden saavuttamiseksi riittävän nopeasti. KHO:n mukaan valtioneuvosto ei ollut ilmastovuosikertomuksen antamisen yhteydessä tehnyt päätöstä hiilinielujen vähenemisen edellyttämistä toimista tai tällaisten toimien tarpeettomuudesta taikka jättänyt mainittuja toimenpiteitä koskevaa asiaa tutkimatta. Saadun selvityksen perusteella ei myöskään voitu päätellä, että valtioneuvoston ratkaisu olisi tässä vaiheessa tarkoittanut ilmastolain tavoitteiden ja velvoitteiden noudattamisen lainvastaista laiminlyöntiä.<sup>105</sup>

Vaikka valitusta ei otettu tutkittavaksi, tapausta voidaan kuitenkin pitää Suomen ensimmäisenä ilmasto-oikeudenkäyntinä, joka luo perustaa muutoksenhauille ilmastolain soveltamisalalla. Valtiosääntöoikeudellisesti tapaus kytkeytyy PL 20 §:n mukaiseen ympäristöperusoikeuteen, 21.1 §:ssä säädettyyn oikeusturvaperusoikeuteen, 22 §:ään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä 46.1 §:ään eduskunnalle annettavista valtioneuvoston vuosikertomuksista. KHO totesi, että ilmastolain 16

103. HE 239/2022 vp, s. 13.

104. KHO 2023:62.

105. KHO 2023:62.

ja 17 §:n mukaisten päätösten tekemättä jättäminen ei tapauksen olosuhteissa muodostanut sellaista ristiriitaa PL 20, 21.1 eikä 22 §:n kanssa, että se olisi tulkittava valituskelpoiseksi ratkaisuksi.<sup>106</sup>

KHO 2023:62 on äänestysratkaisu (3–2), jossa vähemmistöön jääneiden oikeusneuvosten mukaan valtioneuvoston päätös sisältää valituskelpoisen ratkaisun. Äänestyslauseunnon perusteluissa viitataan siihen, että ympäristöä koskevan päätöksenteon liittyessä keskeiseen ja vakavaan tulevaisuuden uhkaan on PL 20 ja 21 §:n ja ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisesti pyrittävä takaamaan laaja osallistumisoikeus, johon kuuluu keskeisesti oikeus muutoksenhakuun.<sup>107</sup> Ilmastolakiin sisältyvä muutoksenhakusääntely vaikuttaa siten aiheuttavan tulkintaongelmia ja oikeusepävarmuutta.<sup>108</sup> Joka tapauksessa KHO 2023:62 muutti perinteistä muutoksenhakuoikeuden pääsääntöä tai toi siihen poikkeuksen, sillä KHO:n tulkinnan mukaan myös viranomaisen passiivisuus saattaa muodostaa muutoksenhakuperusteen.<sup>109</sup> Tämän uuden tulkinnan merkityksen ja tarkemman sisällön arvioinnissa on vielä jäätävä odottamaan mahdollista tulevaa oikeuskäytäntöä.

Tulevien sukupolvien kannalta merkitykselliset seikat voivat kaiken kaikkiaan saada ilmenemismuotoja suomalaisessa lainkäytössä.<sup>110</sup> Tätä voi olla kuitenkin hankala havainnoida, koska ympäristöperusoikeuteen ylipäätään viitataan tuomioissa harvoin suoraan ja koska hallintolainkäytössä on havaittu tarkasteltavan ennemminkin tavallisen ympäristölainsäädännön kuin ympäristöperusoikeuden tasoa.<sup>111</sup> *Kari Kuusiniemi* on lisäksi arvioinut, että yksittäistapauksellisessa punninnassa päätöksentekijä on taipuvainen ymmärtämään konkreettisen ja todellisen maanomistajan tai toiminnanharjoittajan etua siihen nähden, että ratkaisussa painottuisivat määrittelemättömät ja kasvottomat tulevien sukupolvien intressit ja toiminnan epävarmat vaikutukset tulevaisuudessa.<sup>112</sup>

### 3.2.3.3. Tulevat sukupolvet perustuslakivaliokunnan tulkinnoissa ympäristöperusoikeudesta

Ympäristöperusoikeus on saanut merkitystä myös perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Ylipäänsä valtaosa valiokunnan kannanottoihin sisältyvistä

106. KHO 2023:62, kohta 61.

107. KHO 2023:62, äänestyslauseunto.

108. Ks. Vihervuori 2022, s. 46.

109. KHO 2023:62.

110. Ks. myös KKO 2022:25 ja KKO 2022:26.

111. Vihervuori 2011, s. 768 ja Jukka Viljanen – Heta Heiskanen – Siina Raskulla, Ihmisoikeuksien yleiset opit ja suomalainen ympäristöoikeudellinen argumentaatio. *Ympäristöjuridiikka* 1/2016, s. 86–109, 92–94. Vrt. KHO 2002:86 ja KHO 2011:15.

112. Kari Kuusiniemi, Biodiversiteetin suojeleminen ja oikeusjärjestyksen ristiriidat. *Oikeustiede – Jurisprudentia* XXXIV:2001, s. 155–306, 256–257.

viittauksista tuleviin sukupolviin koskee juuri PL 20 §:ää.<sup>113</sup> Tällaisia lausuntoja on annettu muun muassa rakennuslainsäädännön uudistamisen<sup>114</sup>, päästö-luvan<sup>115</sup> sekä energiatehokkuuden ja ilmastonmuutoksen hillintään tähtäävän lainsäädännön yhteydessä.<sup>116</sup> Valiokunta on viitannut ympäristöperusoikeuteen esimerkiksi perusteltaessa omaisuuden käyttörajoituksia ja elinkeinovapauden sekä kokoontumispaikan vapaan valinnan rajoittamista ympäristönsuojelunäkökohdilla.<sup>117</sup> Lausunnoissa on yleensä tyydytty toistamaan perusoikeus-uudistuksen esityömaininnat tulevista ihmiskupolvista<sup>118</sup>, mikä vähentää niiden merkitystä tulevia sukupolvia koskevan valtiosääntödoktriinin kehittämisessä.

Perustuslakivaliokunta on korostanut PL 20 §:n soveltamisessa eri perusoikeuksien ja erityisesti omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välistä tasapainoa. Viimeksi mainituilla perusoikeuksilla voi valiokunnan mukaan olla kummallakin vaikutusta toistensa tulkintoihin, kun pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin.<sup>119</sup> Riittämätön punninta omaisuudensuojan ja ympäristöperusoikeuden välillä on

113. PeVM 25/1994 vp; perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulainsäädännön uudistamiseksi 21/1996 vp; perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle rakennuslainsäädännön uudistamiseksi 38/1998 vp; perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rakennusperinnön suojelemisesta sekä laeiksi maankäyttö- ja rakennuslain 57 ja 166 §:n ja rikoslain 48 luvun 6 §:n muuttamisesta 6/2010 vp ja perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 32/2010 vp.

114. PeVL 38/1998 vp.

115. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä päästökauppalaiksi sekä laeiksi ympäristönsuojelulain 43 §:n ja Energiamarkkinavirastosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta 14/2004 vp.

116. PeVL 26/2020 vp.

117. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi Lapin vaja-tuottoisten metsien kunnostamisesta annetun lain ja eräiden muiden ehdotettuun metsälakiin ja kestävän metsätalouden rahoituksesta ehdotettuun lakiin liittyvien lakien muuttamisesta sekä laiksi kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännös-sä tarkoitettuun toimenpiteeseen 44/1996 vp; perustuslakivaliokunnan lausunto hallituk-sen esityksestä eduskunnalle laeiksi maa-aineslain ja rakennuslain 124 a §:n muuttamisesta 2/1997 vp; perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi metsälain ja rikoslain 48 a luvun 3 §:n muuttamisesta 36/2013 vp, s. 2; perustuslakivalio-kunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ympäristönsuojelulaksi ja laeiksi eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta 10/2014 vp, s. 4 ja perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi hiilen energiäkäytön kieltämisestä ja oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetun lain 1 luvun 2 §:n muuttamisesta 55/2018 vp, s. 4.

118. Ks. PeVL 21/1996 vp, s. 2; PeVL 38/1998 vp, s. 2 ja PeVL 14/2004 vp, s. 2.

119. PeVL 21/1996 vp, s. 2; PeVL 6/2010 vp, s. 2; perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kalastuslain muuttamisesta 20/2010 vp, s. 2; PeVL 32/2010 vp, s. 9; PeVL 36/2013 vp, s. 2; PeVL 10/2014 vp, s. 4; PeVL 55/2018 vp, s. 3 ja PeVL 26/2020 vp.

myös voinut muodostua säättämisjärjestykseen vaikuttavaksi seikaksi.<sup>120</sup> Tämä tulkintakäytäntö antaa viitteitä siitä, että myös tulevien sukupolvien oikeuksien merkitys näyttäytyy perusoikeuspunninnan välityksin ja että ei ole poissuljettua, etteikö kysymys tulevien sukupolvien oikeuksista PL 20 §:n viitekehyksessä voisi tarpeeksi kiperässä tilanteessa muodostua jopa säättämisjärjestyskysymykseksi.

Perustuslakivaliokunta ei ole läheskään aina käyttänyt sille tarjoutuneita tilaisuuksia lausua tulevien sukupolvien oikeuksista. Esimerkiksi kaivoslakia koskevassa lausunnossaan valiokunta ei nostanut tulevia sukupolvia esille<sup>121</sup>, vaikka hallituksen esityksessä viitataan perusoikeusuudistuksen esityömainintaan ympäristöperusoikeuden ylisukupolvisuudesta.<sup>122</sup> Uutta rakentamislakia (751/2023) koskevassa hallituksen esityksessä on puolestaan lukuisia mainintoja tulevien sukupolvien merkityksestä tämän sääntelyn kannalta<sup>123</sup>, mutta perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei sen sijaan nosteta esille edes ympäristöperusoikeuteen kytkeytyviä vakiototeamuksia tulevista ihmiskukupolvista.<sup>124</sup>

Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään esittänyt tällaisia kantoja ilmastolainsäädännöstämme. Uutta ilmastolakia ei viety perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Sitä koskevassa hallituksen esityksessä ja ympäristövaliokunnan mietinnössä on pyritty ottamaan huomioon tulevien sukupolvien oikeudet.<sup>125</sup> Aiempaa ilmastolakia (609/2015) koskevassa perustuslakivaliokunnan kannanotossa ei käsitellä tulevien sukupolvien oikeuksia.<sup>126</sup> Myöskään valiokunnan lausunnossa nykyisen ilmastolain täydentämisestä kunnan ilmastosuunnitelmalla ja muutoksenhakusäännöksillä ei tuoda esille tulevien sukupolvien näkökulmaa.<sup>127</sup> Tätä on pidettävä valitettavana, koska asiayhteys olisi antanut mahdollisuuden kehittää perustuslakidoktriiniamme esimerkiksi tulevien sukupolvien edustamista ja ilmasto-oikeudenkäyntejä koskevissa kysymyksissä.

### 3.2.4. Muut perusoikeudet

Myös eräiden muiden perusoikeussäännöstemme taustalla voidaan havaita tuleviin sukupolviin kytkettävissä olevia näkökohtia. Pitkään aikajänteeseen liittyviä

120. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi konkurssilain muuttamisesta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 69/2018 vp, s. 5.

121. Ks. PeVL 32/2010 vp.

122. Hallituksen esitys eduskunnalle kaivoslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 273/2009 vp, s. 196–197.

123. Hallituksen esitys eduskunnalle rakentamislaksi ja siihen liittyviksi laeiksi 139/2022 vp.

124. PeVL 64/2022 vp.

125. HE 27/2022 vp, s. 36, 55–56, 66–67, 77–78 ja ympäristövaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä eduskunnalle ilmastolaiksi 2/2022 vp, s. 10.

126. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle ilmastolaiksi 43/2014 vp.

127. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta 66/2022 vp.

ulottuvuuksia on nähtävissä esimerkiksi PL 18.2 §:n mukaisessa työllisyyden edistämistä sääntelevässä julkisen vallan velvoitteessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan työllisyyden edistämismuutokset merkitsevät sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmien muodostuminen. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota mahdollisesti pitkäaikaiseksi muodostuvaan rakennetyöttömyyteen ja katsonut, että erityistä huomiota tulee kiinnittää myös työn oikeudenmukaisen jakamisen tavoitteisiin.<sup>128</sup>

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. Säännöksellä ei siten turvata yksittäisiä etuuksia tai tällaisten etuuksien tasoa sellaisenaan.<sup>129</sup> Lisäksi ylipäätään TSS-perusoikeuksien osalta on tuotu esille, että niitä ei ole suoraan kytketty johonkin tiettyyn sosiaaliturvatuksien järjestelmään.<sup>130</sup>

Myös eläkejärjestelmien pysyvyyttä koskevat perustuslakivaliokunnan tulokannat voidaan nostaa tässä yhteydessä esille.<sup>131</sup> Eläkkeisiin kohdistuva perustuslainmukaisuuden arviointi on kohdistunut ennen muuta PL 15 §:n mukaiseen omaisuuden suojaan ja joissakin tapauksissa myös PL 19.2 §:ään.<sup>132</sup> Valiokunnan mukaan eläkeoikeuksien perustuslainsuojassa ei ole kysymys tietyn voimassa olevan eläkejärjestelmän suojaamisesta eikä se ulotu eläkejärjestelyjen pysyvyyteen. Näin ollen eläkejärjestelmien uudistamisesta seuraavia tällaisia vaikutuksia ei voida valiokunnan kannan mukaisesti arvostella valtiosääntöoikeudellisin perustein, kunhan järjestelyin ei puututa jo maksettaviksi erääntyneisiin 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 siitä, kuinka valtiosääntöoikeudellisesti merkittävällä tavalla suojataan tällaisten ikäryhmien oikeutettuja odotuksia, joita vähän aikaa ennen eläketapahtumaa toteutettavat eläkejärjestelmien ennakoimattomat muutokset voisivat muutoin horjuttaa.<sup>133</sup>

128. PeVM 25/1994 vp, s. 55.

129. HE 309/1993 vp, s. 70–71.

130. PeVM 25/1994 vp, s. 31.

131. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kansaneläkejärjestelmän uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi 12/1995 vp.

132. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle työeläkejärjestelmää koskevan lainsäädännön muuttamiseksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi 5/2015 vp, s. 6.

133. Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi kunnallisten viranhaltijain ja työntekijäin eläkelain 16 a §:n muuttamisesta 4/1994 vp; PeVL 12/1995 vp; perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle eläkkeelle siirtymistä myöhentävistä ja työssä jatkamista edistävästä muutoksista eläkelainsäädäntöön 9/1999 vp; perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eläkelainsäädännön muuttamiseksi

*Kauko Sipponen* on kritisoinut mainittua perustuslakivaliokunnan tulkintalinjaa ja todennut eläketurvaleikkausten osalta, että PL 15 §:n mukaista omaisuusuojaa ei tarjota budjettivuositain vaan leikkausten merkitystä on arvioitava suhteessa voimassa olevaan pysyväisluonteiseen lainsäädäntöön.<sup>134</sup> Ylipäänsä eläkejärjestelmää koskevaa perustuslainmukaisuuden arviointia voidaan pitää mielenkiintoisena tulevien sukupolvien oikeuksien näkökulmasta; siinä yhtäältä kavennetaan tulevaa eläketurvaa perustellen sitä ennen muuta julkisen talouden kestävyysvajeen korjaamistarpeella, mikä toisaalta voidaan sekin nähdä keskeisenä tulevaisuutta turvaavana näkökohtana.

Tuleviin sukupolviin on nimenomaisesti viitattu perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä, joka koskee PL 17.3 §:n mukaista oikeutta omaan kieleen ja kulttuuriin. Kyse on ollut alkuperäis- ja heimokansojen oikeuksista sekä kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä. Esimerkiksi mietinnössään hallituksen esityksestä itsenäisten maiden alkuperäis- ja heimokansoja koskevan yleissopimuksen hyväksymisestä valiokunta totesi, 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 tapaoikeudenvaraisessa niukkojen luonnonvarojen kollektiivisessä käytössä.<sup>135</sup> Lausunnossaan hallituksen esityksestä laiksi kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä valiokunta puolestaan katsoi, että kansallisen kulttuurin aineistojen säilyttäminen tuleville sukupolville täyttää lakiehdotukselle asetettavat hyväksyttävän tavoitteen ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimukset.<sup>136</sup>

Kalastuksesta Tenojoen vesistössä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta viittasi useassa kohdassa tulevaisuusnäkökohtiin. Se piti ympäristövastuun ja lohensuojelun näkökohtia merkityksellisinä saamelaisten kalastuskulttuurin ylläpitämisessä myös tulevaisuudessa. Toisaalta saamelaiseen kulttuuriin kuuluvia pyyntimuotoja tulee voida harjoittaa tulevaisuudessakin siinä määrin, ettei tähän perinteeseen liittyvä tietotaito ja osaaminen ole vaarassa hävitä. Vastaavasti lohikantojen

60/2002 vp, s. 2; perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä työntekijän eläkelainsäädäntöä ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 30/2005 vp, s. 2; perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle rekisteröidyn TEL-lisäeläkejärjestelmän lakkauttamiseksi ja eräiksi muiksi lisäeläkettä koskeviksi muutoksiksi 41/2013 vp, s. 2–3 ja PeVL 5/2015 vp.

134. Sipponen 2000, s. 343–344.

135. 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 13/2014 vp, s. 7.

136. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi kulttuuriaineistojen tallettamisesta ja säilyttämisestä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 13/2007 vp, s. 2.

tilan saaminen kestäväälle tasolle on valiokunnan mukaan omiaan edistämään saamelaiskulttuurin jatkuvuutta myös tulevaisuudessa.<sup>137</sup>

Useille muillekin perusoikeussäännöksille on hahmotettavissa ylisukupolvisia ja pitkän aikavälin ulottuvuuksia. Myös PL 22 §:ssä julkiselle vallalle säädetty velvoite turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen on omiaan puolustamaan laajaa näkemystä tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamisesta. On ylipäänsä vaikea yksilöidä sellaisia perusoikeuksia, jotka eivät olisi merkityksellisiä tulevien sukupolvien kannalta. Tällaisia ovat vaikkapa PL 7 § oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Tämä johtuu perusoikeuksien luonteesta perustavanlaatuisina arvoina ja lähtökohtana monien muiden oikeuksien käytössä. Lisäksi on otettava huomioon se, että perusoikeudet vaikuttavat toinen toisiinsa ja muodostavat kokonaisjärjestelmän, johon sisältyy myös jännitteitä ja tasapainoilua eri näkökohtien välillä.<sup>138</sup>

Ajankohtaisen esimerkin tällaisista valtiosääntöulottuvuuksista tarjoaa covid-19-pandemian aikainen perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö, jossa PL 7 §:n mukainen oikeus elämään ja 19.3 §:ssä julkiselle vallalle säädetty velvollisuus turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistää väestön terveyttä oikeuttivat liikkumisvapauden ja eräiden muidenkin perusoikeuksien rajoitukseen laajalle levinneen tartuntataudin torjunnassa.<sup>139</sup> Perustuslakivaliokunta ei sisällyttänyt kannanottoihinsa tässä yhteydessä valtiosääntöisiä seikkoja tulevien sukupolvien oikeuksista. Vaikka valtiosääntödoktriinin kehittämistä pandemiatilanteessa voikin pitää sinänsä epärealistisenä ajatuksena, olisi kuitenkin hyvä saada kantoja tulevien sukupolvien oikeuksien merkityksestä myös tartuntatauti-epidemioiden ja muiden sen kaltaisten uhkien viitekehityksessä. Tällaisiin ughiin voi liittyä merkittäviä pitkänkin aikavälin vaikutuksia myös muun muassa oikeuden terveelliseen ympäristöön kannalta.

### 3.3. Perusoikeuksien henkilöllinen ulottuvuus

Perustuslain säännösten ylisukupolvisten liittymä- ja lähtökohtien ohella on valtiosääntöisen kokonaiskuvan muodostamiseksi syytä selvittää, millainen valtiosääntöinen merkitys ja oikeusasema tuleville sukupolville voidaan val-

137. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle kalastuksesta Tenojoen vesistöissä Norjan kanssa tehdyn sopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja soveltamisesta sekä kalastuslain muuttamisesta 5/2017 vp, s. 7.

138. Ks. Jyränki – Husa 2012, s. 392, 397 ja Sipponen 2000, s. 351.

139. Ks. perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta liikkumisen tilapäisistä rajoituksista väestön suojaamiseksi 11/2020 vp; PeVL 14/2020 vp; PeVL 12/2021 vp ja perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta 51/2021 vp.



tiosääntöoikeuden yleisten oppien valossa antaa. Keskeinen tällainen yleinen oppi tulevien sukupolvien oikeuksia tarkasteltaessa on kysymys perusoikeuksien henkilöllisestä ulottuvuudesta eli perusoikeuksien subjektiivuudesta. Tämän artikkelin kannalta kyse on siitä, ulottuvatko valtiosääntöjärjestelmässämme turvatut perusoikeudet tuleviin sukupolviin, etenkin ne perusoikeudet, joiden taustalla ei ole välittömästi tuotu esille ylisukupolvista ulottuvuutta.

Perusoikeuksien yleisten oppien mukaisena pääsääntönä on Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevien ihmisyksilöiden perusoikeussuoja. Perusoikeussäännöksissä perusoikeuden subjektina mainitaan yleensä ”jokainen” tarkoittaen sillä luonnollista henkilöä. Perusoikeudet suojaavat yksilöä yleensä riippumatta esimerkiksi tämän iästä tai kansalaisuudesta.<sup>140</sup> Perusoikeussuojassa on lisäksi lähtökohtaisesti kyse elävien ihmisten oikeuksista: ihminen nauttii täysimääräistä perusoikeussuojaa syntymänsä hetkestä kuolemaansa saakka. Oikeusjärjestys antaa kuitenkin eri tavoin suojaa myös ennen syntymää esimerkiksi PL 1.2 §:n mukaisen ihmisarvon loukkaamattomuuden välityksin.<sup>141</sup> Myös valtiosääntöoikeustieteen piirissä tämä lähtökohta perusoikeuksista elävien ihmisyksilöiden oikeuksina on yleisesti hyväksytty. Esimerkiksi Viljasen mukaan perusoikeusudistuksen lähtökohta perusoikeussuojan alkamisesta ja päättymisestä on ”hyvin selkeä: perusoikeudet kuuluvat luonnollisille henkilöille heidän elinaikanaan”.<sup>142</sup>

Tästä lähtökohdasta 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.<sup>143</sup> Julkisen vallan on PL 19.3 §:n mukaan tuettava perheen ja muiden lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu. Lisäksi PL 12.1 §:n mukaan lailla

140. Ks. 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 4/2014 vp, s. 2–3.

141. HE 309/1993 vp, s. 21–25. Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi hedelmöityshoidoista ja isyylain muuttamisesta 16/2006 vp, s. 2–3 ja perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi sukusolujen ja alkiodien käytöstä hedelmöityshoidossa ja isyylain muuttamisesta 59/2002 vp, s. 2.

142. Viljanen 2011, s. 114.

143. Ks. perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä lastensuojelulainsäädäntöä koskevista muutoksista 58/2006 vp, s. 6–7; 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 24/2010 vp, s. 3–4 ja perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valvontarangaistusta ja sähköistä valvontaa avolaitoksissa koskeviksi lainsäädännöksi 30/2010 vp, s. 3.

voidaan säätää kuvaohjelmille lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.<sup>144</sup> Lasten perusoikeussuojaa ei ole perustuslain taustalla nimenomaisesti kytketty ylisukupolvisiin oikeuksiin. Sen sijaan oikeuskirjallisuudessa lasten intressit ja tulevien sukupolvien oikeudet liitetään usein toisiinsa.<sup>145</sup>

Osaa perusoikeuksista ei ole palautettavissa vain yksilöiden oikeuksiksi. Tällaisina perusoikeuksina voidaan mainita esimerkiksi sananvapaus PL 12 §:ssä sekä yhdistymis- ja kokoontumisvapaus PL 13 §:ssä. Eräät perusoikeustamme myös taataan suoraan ryhmälle: PL 17 §:ssä eräät kielelliset ja kulttuuriset oikeudet on kohdistettu suoraan tietyille väestöryhmille.<sup>146</sup> Oikeuskirjallisuudessa on lisäksi puhuttu instituutiogarantiasta, jossa perusoikeus suojaa subjektistaan riippumatta. Tällaiseksi perusoikeudeksi luetaan PL 17.1 § suomen ja ruotsin kielen asemasta, 16.4 § tieteen, taiteen ja ylimmän opetuksen vapaudesta sekä 20.1 § vastuusta luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuri-perinnöstä. Lisäksi hyvinvointioikeuksissa on julkiselle vallalle asetettu velvollisuus perusoikeuden edistämiseen, mikä edellyttää rakenteellisia toimia. Tällaisia perusoikeuksia on vaikea täsmentää yksilön oikeuksiksi. Näihin perusoikeuksiin voidaan lukea PL 18.1 § työllisyyden edistämisestä, 19.4 § oikeudesta asuntoon ja 20 § ympäristövastuusta.<sup>147</sup>

Ryhmiin perusoikeudet eli kollektiivioikeudet ovat kolmannen sukupolven perusoikeuksia, jotka irtaantuvat yksilön oikeuksista ja ovat kansanoikeuksia tai muutoin ryhmien perustavanlaatuisia oikeuksia.<sup>148</sup> Tällaisten oikeuksien täysimittaista perusoikeussuojaa on pidetty ongelmallisena. *Heikki Karapuu* mukaan ainakin toistaiseksi lienee selkeintä ymmärtää perusoikeudet nimenomaan ihmisyksilön oikeuksiksi ja käsitellä ryhmien ja luonnon oikeuksia niistä käsitteellisesti erillisinä.<sup>149</sup>

Kaikkiaan perusoikeuksien yleisten oppien lähtökohtaa perusoikeuksista elävien ihmisyksilöiden oikeuksina voi pitää jokseenkin huonosti yhteensopivana tulevien sukupolvien oikeuksien suojaamisen näkökulmaan. Edellä havaittu tätä nyansoidumpi käsitys perusoikeuksien henkilöllisen suojan laajennuksista muun muassa kollektiivisuojan muodossa avaa valtiosääntödoktriinissamme kuitenkin mahdollisuuksia myös ylisukupolviselle perusoikeussuojalle ja sen edelleen kehittämislle.

144. Ks. HE 309/1993 vp, s. 23–24.

145. Ks. Maija Aalto-Heinilä – Sannamaria Ketola – Markku Oksanen, Lasten oikeudet ja ilmastonmuutos, s. 45–64 teoksessa Maritta Itäpuisto – Henna Pirskanen (toim.), *Myrkylliset aikuiset*. SoPhi 2021, s. 56–59.

146. Ks. KKO 2022:25 ja KKO 2022:26.

147. Jyränki – Husa 2012, s. 391–392, 399.

148. Husa – Pohjolainen 2008, s. 135 ja Heikki Karapuu, Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, s. 63–87 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.), *Perusoikeudet*. WSOYpro 2011, s. 74.

149. Karapuu 2011, s. 75.

#### 4. Lopuksi: pitäisikö perustuslaissamme säätää tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamisesta?

Perustuslakimme tekstin vaikeneminen tulevien sukupolvien oikeuksista osaltaan vaikeuttaa käsillä olevan asiakokonaisuuden valtiosääntöoikeudellista hahmottamista. Ylipäänsä valtiosääntöoikeudellisia lähteitä tarkastelemalla ei ole muodostettavissa käsitystä siitä, mitä tulevilla sukupolvilla ja niiden oikeuksilla tarkoitetaan. Jopa suorimman viittauksen tuleviin sukupolviin sisältävä ympäristöperusoikeussäännöksemme jättää epäselväksi, mihin ajallisen ulottuvuuden mahdollisista merkitysisällöistä sillä on tarkoitettu viitata.

Perusoikeuksien yleisten oppien lähtökohta siitä, että perusoikeudet kuuluvat ihmisyksilölle hänen elinaikanaan, ei vaikuta kattavan kaikkia mahdollisia tapoja käsittää tulevat sukupolvet. Perusoikeuksien henkilöllistä ulottuvuutta koskevista seikoista ei ole meillä säädetty tyhjentävästi perustuslain tekstissä, vaan perusoikeussuojan ala on jätetty tältä osin valtiosääntödoktriinissa kehittyväksi. Tämän voi nähdä myös osasyiksi sille, ettei tulevien sukupolvien oikeuksista ole perustuslaissamme erillistä säännöstä.

Näistä lähtökohdista käsin voi myös osaltaan ymmärtää, ettei esimerkiksi tuomioistuimissa tai perustuslakivaliokunnassa ole muodostunut laajaa tulkintakäytäntöä tulevien sukupolvien oikeuksista. Kun emme tarkkaan ottaen tiedä, mitä esimerkiksi ympäristöperusoikeuden taustalla mainittu tulevien ihmiskupolvien käsite sisältää, on vaikea arvioida, mitä ylisukupolvisia perusoikeusvaikutuksia johonkin lainkäyttötapaukseen voisi liittyä tai täytyvätkö perustuslainmukaisuuden vaatimukset tältä osin jossakin yksittäisessä lakiehdotuksessa. Lisäksi tulevien sukupolvien huomioon ottaminen voi muodostaa kiperiä tulkinta- ja punnintatilanteita ja tulevien sukupolvien etujen suojaamisellekin on hahmotettavissa rajansa. Kysymys voi tältä osin olla esimerkiksi siitä, minkä laajuisia velvoitteita nykyihmisille voidaan asettaa suhteessa tulevien sukupolvien oikeuksien turvaamiseen.

Tuleviin sukupolviin kytkeytyvän valtiosääntöisen nykytilan voi todeta olevan Suomessa vielä varsin kehittymätön, eikä merkittäviä muutoksia ole nähtävissä. Ympäristöperusoikeuden tapauksessa tilanne on sikäli erilainen, että tulevien ihmiskupolvien kuulumisen sen henkilölliseen soveltamisalaan on valtiosääntöisesti selvää. Perustuslakimme systematiikassa tulevien sukupolvien oikeudet on kytketty erityisesti ympäristöperusoikeuteen. Vielä on kuitenkin paljon tilaa valtiosääntöoikeudelliselle kehittelylle esimerkiksi biologisen monimuotoisuuden suojelun ja vaikkapa ydinjätteen käsittelyn pitkän aikavälin kysymyksissä. Ensimmäinen ilmasto-oikeudenkäyntimme voi osaltaan avata lisäksi esimerkiksi tulevien sukupolvien osallistumis- ja oikeusturva-oikeuksiin liittyviä keskusteluita ja muutossuuntia.

Tässä artikkelissa tehdyn tarkastelun perusteella on hahmotettavissa useita muitakin aihepiirejä tai aloja, joissa tulevien sukupolvien oikeudet voivat tulla valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiksi. Tällaista merkitystä on nähtävissä sosiaaliturvaperusoikeudessa ja työllisyyden edistämismallissa sekä eläkejärjestelmään liittyvissä kysymyksissä. Lisäksi eritoten lasten ja nuorten oikeuksilla on keskeisiä ylisukupolvisia ulottuvuuksia. Esille voidaan nostaa myös julkisen velan hoitoon ja julkisen talouden kestävyteen sekä esimerkiksi budjettisuvereenisuhteemme kytkeytyvät asiakokonaisuudet. Samaten laajamittaisilla terveysuhilla ja muilla merkittävillä yhteiskunnallisilla kriiseillä voi olla sellaisia pitkän aikavälin vaikutuksia, että niitä olisi oikeudellisesti syytä tarkastella myös tulevien sukupolvien näkökulmasta. Kaiken kaikkiaan tulevat sukupolvet ja niiden oikeudet voivat saada valtiosääntöoikeudellista merkitystä monissa ekologisissa, taloudellisissa ja sosiaalis-kulttuurisissa asiayhteyksissä. Tyhjentävän listan esittäminen lienee mahdotonta, sillä on vaikeaa poissulkea joiltakin perusoikeuksilta tulevaisuuteen suuntautuvia merkityksiä, ulottuvuuksia ja vaikutuksia.

Tulevien sukupolvien oikeuksien perustuslaillistaminen on yksi tapa tunnustaa tulevaisuuden oikeudellisten kysymysten tärkeys suhteessa nykyisten sukupolvien oikeudelliseen asemaan. Toisaalta tulevia sukupolvia koskeva perustuslain säännös ei varmastikaan kykenisi poistamaan kaikkea aihepiirin oikeudellista epämääräisyyttä. Voisi olla myös vaikeaa, ellei mahdotonta, pyrkiä määrittelemään edes riittävällä valtiosääntöisellä täsmällisyydellä, mitä tulevilla sukupolvilla säännöksessä tarkoitettaisiin ja mihin oikeuksiin se kytkettäisiin. Oikeudesta säätäminen perustuslaissa ei myöskään vielä yksinään välttämättä johda kovinkaan pitkälle meneviin toimiin ja vaikutuksiin. Perustuslain säännöksiä voidaan myös konkretisoida ja panna täytäntöön tavallisen lainsäädännön avulla ja siten tavoittaa niille laajaa oikeudellista vaikutusta. Toisaalta perustuslaillisen oikeuden asema antaisi joka tapauksessa painoarvoa sukupolvien välisen oikeudenmukaisuuden edistämisen tärkeydelle.

Esittämäni kokonaisvaltaisen valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun perusteella en pidä välttämättömänä tulevien sukupolvien oikeuksista säätämistä perustuslain tasolla enkä myöskään luopumista valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin kuuluvista lähtökohdista perusoikeuksien henkilöllisen alan määrittelyssä. Valtiosääntöjärjestelmässämme tulevien sukupolvien oikeuksien nykyistä laajemman turvaamisen tulisi olla seurausta jo ihmisoikeus- ja EU-velvoitteidenkin huomioon ottamisesta. Tulevia sukupolvia koskevan lainsäädännön ja soveltamiskäytännön karttuessa voidaan muotoilla valtiosääntöoikeudellisia tulkintalinjoja ylisukupolvisista oikeuksista ja mahdollisesti myös kehittää yleisiä oppeja perusoikeuksien henkilöllisen soveltamisalan sukupolvet ylittävistä ulottuvuuksista. Oman panoksensa tällaiseen valtiosääntötulkinnan ja -doktriinin kehittämiseen toisi sekin, että tulevien sukupolvien oikeuksien turvaaminen otettaisiin aiempaa laajemmin tarkasteltavaksi suomalaisessa valtiosääntöoikeustieteessä.

## **Securing the rights of future generations in Finnish constitutional law**

ANU MUTANEN, LL.D., Associate Professor, University of Tampere

The article analyses the significance of future generations and the realisation of their rights in Finnish constitutional law. The research question posed asks how the rights of future generations are protected in the Constitution, its preparatory works and the relevant general doctrines of constitutional law. The article forms an in-depth constitutional doctrinal overview of the constitutional legal situation in Finland for future generations and highlights its possible directions and needs for change. The conclusions emphasise the silence of our constitution regarding the rights of future generations and the fact that we do not have a clear understanding of the meaning of future generations and their rights in terms of the Constitution. Most clearly, future generations enjoy fundamental rights protection within the framework of environmental rights. In addition to this, future generations and their rights could also gain constitutional significance in many economic and social-cultural contexts. Greater protection of the rights of future generations should already be the result of taking human rights and EU obligations seriously. The author concludes that it is not necessary to legislate on the rights of future generations at the level of the Constitution, nor is it necessary to abandon the starting points included in the general doctrines of constitutional law in defining the scope of fundamental rights protection.