Kuka lainvalmistelussa vaikuttaa ja millaisin oikeudellisin argumentein? Analyysi luonnonsuojelulain uudistamisesta[1]

Outi Penttilä – Essi Huotari – Anni Kärkkäinen – Niko Soininen – Petri Uusikylä – Anssi Keinänen

Tiivistelmä – Kestävyyskysymykset herättävät voimakkaita poliittisia intohimoja kriisin ja sen ratkaisujen yhteiskunnallisen laaja-alaisuuden, ristiriitaisuuden ja niihin liittyvien toimenpiteiden epävarmuuksien vuoksi. Ratkaisuyritykset ja hillintäkeinot myös vaikuttavat toimijoiden yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen asemaan eri tavoin, ja seurauksena toimijat pyrkivät usein vaikuttamaan kestävyyttä edistäviin politiikkatoimiin ja lainsäädäntöön. Tässä artikkelissa tarkastelemme vaalikaudella 2019–2022 valmisteltua luonnonsuojelulain uudistusta, erityisesti sen luontotyyppejä koskevaa osuutta siitä näkökulmasta, miten eri toimijat osallistuivat lainvalmisteluun, millaisia oikeusvaltioargumentteja ne käyttivät ja miten toimijat vaikuttivat lainsäädännön lopputulokseen. Hyödynnämme artikkelissa verkostoanalyysiä toimijuuden ja toimijoiden verkottumisen kuvaamiseen ja tarkastelemme toimijoiden käyttämää oikeusvaltioargumentaatiota laadullisesti. Tuloksemme osoittavat, että lainvalmistelussa vaikutti pieni joukko vaikutusvaltaisia luontotyyppisääntelyn vastustajia. Nämä toimijat käyttivät laajasti oikeusvaltioargumentteja osana omaa argumentaatiotaan siinä, missä säännösten kannattajat vetosivat erityisesti arvopohjaisiin näkökohtiin. Lisäksi vastustajien toiminta on luonnonsuojelulain valmistelun perusteella vaikuttavaa eli ne saivat näkemystensä mukaisia säädösehdotusmuutoksia ajettua läpi. Oikeusvaltioperiaatteen uudelleenmäärittely ja vihertäminen voisivat auttaa kestävyysmurroksen edistämisessä, mutta myös tällainen käsitys oikeusvaltiosta on avoin erilaisille tulkinnoille ja toimijoiden argumentaatiolle.

Asiasanat: luonnonsuojelulaki, lainvalmistelu, toimijuus, oikeudellinen argumentaatio, oikeusvaltioperiaate

VERTAISARVIOITU
KOLLEGIALT GRANSKAD
PEER-REVIEWED
www.tsv.fi/tunnus

1. Johdanto

Kestävyyskysymykset herättävät voimakkaita poliittisia intohimoja. Vaikka ilmastonmuutoksen, luontokadon ja ympäristön pilaantumisen olemassaolosta ollaan suurelta osin samaa mieltä, tutkijoiden ja yhteiskunnallisten toimijoiden näkemykset eroavat sen osalta, millaisia toimia kestävyyskriisin hallinta edellyttää.[2] Tämä on ymmärrettävää, koska kestävyyskriisi ja sen potentiaaliset ratkaisut ovat yhteiskunnallisesti laaja-alaisia, syvällekäyviä, ristiriitaisia ja moniin toimijoihin vaikuttavia ja kriisiä koskeviin toimenpiteisiin liittyy epävarmuuksia.[3] Kriisin hallintakeinot myös vaikuttavat toimijoiden yhteiskunnalliseen ja taloudelliseen asemaan eri tavoin, minkä vuoksi toimijat pyrkivät vaikuttamaan kestävyyttä edistäviin politiikkatoimiin ja lainsäädäntöön.[4] Yhteiskunnallisen keskustelun avoimuuden vuoksi on tärkeää ymmärtää, ketkä ovat osallisia näissä prosesseissa ja onnistuvat vaikuttamisyrityksissään. Tämä ei ole kuitenkaan

1 Kirjoitus on tehty osana Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittamaa hanketta ”Mutkikkaiden oikeusjärjestelmien resilienssi kestävyysmurroksessa” (RELIEF, 358392). Kiitämme käsikirjoituksen arvioijia hyödyllisistä kommenteista.

2 Soininen ym. 2022.

3 Patterson – Paterson 2024; Patterson ym. 2025.

4 Pesch 2015.

yksinkertainen tehtävä, koska kestävyyskriisin hallintaan pyrkii vaikuttamaan suuri, monin eri tavoin toisiinsa kytkeytynyt toimijoiden joukko lukuisissa eri prosesseissa ja asiayhteyksissä.

Käsillä olevan tutkimuksen taustalla on metodinen havainto siitä, että verkostoanalyysin avulla voidaan kuvata ja ymmärtää, miten toimijoiden välinen vuorovaikutus synnyttää rakenteellisia asemia ja mahdollistaa vaikuttamisyrityksiä monimutkaisissa poliittisissa prosesseissa, joissa erilaiset arvopohjat, intressit ja argumentit kilpailevat keskenään. Tällöin kompleksisen ja jatkuvasti muuttuvan yhteiskunnan rakenteet ja ilmiöt hahmotetaan verkottuneena järjestelmänä, joka koostuu toimijoista, areenoista, tapahtumasarjoista, merkityksistä ja käsitystavoista.[5] Toimijat organisoivat toimintaansa tässä sosiaalisessa kontekstissa keskinäisessä vuorovaikutuksessa samalla myös muokaten verkostoa ja sen rajoja.[6] Politiikkatoimien ja lainsäädännön sisällöt muotoutuvat tällaisissa verkostoissa, jotka sekä rajoittavat että mahdollistavat eri toimijaryhmien vaikuttamispyrkimyksiä. Niissä määrittyvät myös hallintorakenteet ja politiikka-alut.[7] Verkostoanalyysi tekee näkyväksi, kuinka vaikuttamisyritykset realisoituvat ja päätökset muotoutuvat vuorovaikutteisesti esimerkiksi käytettyjen argumenttien kautta.[8]

Ympäristötavoitteista säätämisen seurauksena kestävyyskriisit ovat oikeudellistuneet.[9] Ilmiö näkyy myös lainvalmistelussa erityisesti perustuslaillisten ja oikeusvaltiollisten argumenttien käyttönä sidosryhmien kannanotoissa. Lainvalmisteluprosessi[10] onkin paitsi toimijoiden verkostoissa poliittisesti määräytyvää myös oikeuteen perustuva käytäntö, ja oikeusvaltiokehystys sitoo lainvalmisteluprosessin poliittisen ja oikeudellisen luonteen toisiinsa.[11] Siten Suomen valtiosääntöön rakentunut oikeusvaltiokäsitys rajaa ja mahdollistaa osaltaan poliittista diskurssia kestävyyskriisin toimenpiteisiin liittyen.

Tässä artikkelissa yhdistämme lainvalmisteluprosessin relationaalisen ja diskursiivisen toimija-analyysin toimijoiden käyttämien oikeusvaltioargumenttien analyysiin. Käytämme tutkimuksen kontekstina vuonna 2023 voimaan tulleen luonnonsuojelulain (9/2023) valmistelua. Luonnonsuojelulaki on Suomessa luontokadon hillinnän pääasiallinen oikeudellinen politiikkainstrumentti, minkä takia se on kiinnostava esimerkki kestävyyskriisin kontekstissa yleisemminkin. Keskitymme edelleen lain luontotyyppisääntelyyn sen valmisteluaikaisten ristiriitaisuuksien vuoksi.

Artikkelimme tarkastelee luonnonsuojelulakia uudenlaisesta näkökulmasta oikeustieteellisessä tutkimuksessa: esimerkiksi luonnonsuojeluoikeuden yleisesityksissä luonnonsuojelulain valmisteluprosessi ja toimijoiden osallistuminen siihen on jäänyt käytännössä huomiotta.[12] Myöskään toimijoiden käyttämiä argumentteja ei ole tutkittu luonnonsuojelulain valmistelukontekstissa.[13] Ympäristö- ja kestävyysoikeudessa on tutkittu oikeusvaltion osatekijöiden, esimerkiksi perusoikeuksien, yhteyttä kestävyysmurroksen ja ympäristökriisien oikeudelliseen

5 Lubell 2015, s. 43.
6 Mäkinen-Rostedt ym. 2025.
7 Esimerkkinä sosiaalisten verkostojen vaikutuksesta ilmastopolitiikassa ks. Tindall ym. 2020 ja Ylä-Anttila ym. 2018.
8 Kukkonen ym. 2017.
9 Soininen ym. 2021.
10 Tässä tutkimuksessa lainvalmisteluprosessi kattaa vaiheet työryhmätyöskentelystä lain vahvistamiseen eduskunnassa.
11 Tuori 2011, s. 208.
12 Esim. Similä 1997; Similä – Suvantola 2024.
13 Vrt. turvetuotannon osalta Airaksinen – Albrecht 2019. Airaksinen ja Albrecht keskittyvät kuitenkin analysoimaan pelkkää lausuntovaihetta. Toimijoiden näkemyksiä oikeusjärjestelmän kehittämisestä tietyn lainsäädäntöhankkeen ulkopuolella on käsitelty esimerkiksi argumentaatioanalyysin keinoin. Ks. Vuorela ym. 2015.

hallintaan, mutta tutkimuksessa ei ole keskitytty toimijoiden osallistumiseen ja argumentointiin.[14] Artikkelillamme on myös yhtymäkohtia viimeaikaiseen lainvalmistelun tutkimukseen, jossa on tarkasteltu oikeusvaltioperiaatetta lainvalmistelun vähimmäistasoa ohjaavana periaatteena ja sidosryhmien vaikuttamiseen liittyvää sääntelykaappausilmiötä.[15] Tutkimuksemme tarjoaa uuden näkökulman aiemmassa lainsäädäntötutkimuksessa tehtyyn lainvalmistelun oikeudellisen ja poliittisen käytännön ja argumentoinnin erotteluun.[16] Tutkimuksemme sijoittuu siten ympäristö- ja kestävyysoikeuden sekä lainsäädäntötutkimuksen aloille ja täydentää niillä käytävää oikeusvaltioperiaatetta ja intressiryhmien vaikuttamista koskevaa keskustelua.

Artikkelissa on kolme tutkimuskysymystä:

1. Millaiset toimijat osallistuivat ja vaikuttivat luonnonsuojelulain valmisteluprosessiin ja mitkä niistä saavuttivat keskeisen verkostoaseman?
2. Millaisilla oikeusvaltioargumenteilla toimijat vastustivat tai kannattivat luontotyyppisuojelua koskevien säännösten uudistamista ympäristön kannalta kunnianhimoisempaan suuntaan?
3. Miten luonnonsuojelulain valmisteluun liittyvän toimijaverkoston rakenteelliset asemat ja toimijoiden argumentit suhteutuivat eduskunnan hyväksymään lakiin?

Vastaamme tutkimuskysymyksiin verkostoanalyysin ja laadullisen sisällönanalyysin kautta. Tulkitsemme verkostoanalyysin avulla lainvalmisteluprosessin osallistumista, suhteita, keskeisyyksiä sekä ryhmittymistä eri oikeusvaltioargumenttien ja näkökulmien mukaan sekä laadimme näistä verkostolle tilastolliset tunnusluvut ja suhderakenteita kuvaavat graafit. Kvantitatiivisen verkostoanalyysin lisäksi tarkastelemme toimijoiden eri valmisteluvaiheissa käyttämien oikeusvaltioargumenttien sisältöä laadullisesti. Keskitymme työssä oikeusvaltioargumentteihin, jotka kumpuavat suurelta osin suoraan perustuslaista (PL, 731/1999) ja asettavat lainvalmistelulle oikeudelliset reunaehdot. Keskittyminen oikeusvaltioargumentteihin on perusteltua siksi, että ne ovat tyypillisesti oikeusjärjestelmän valtiosääntöisesti painavinta ainesta. Tutkimustieto argumenteista ja niiden käyttäjistä auttaa valottamaan kestävyyskriisin oikeusvaltiollisia ulottuvuuksia ja arvioimaan niihin nivoutuvia argumentteja kriittisesti.

Esittelemme artikkelin teoreettisen viitekehyksen eli verkostoanalyysin tulkintaa ohjaavan teoriakehikon ja laadullista sisällönanalyysia ohjaavan oikeusvaltioperiaatteen luvussa 2. Luvussa 3 kuvaamme luontotyyppisääntelyn vaiheet lainsäätämisprosessissa sekä tutkimuksen aineiston ja metodin. Analysoimme tulokset luvussa 4. Luku 5 tuo tulokset yhteen niitä reflektoiden.

14 Vrt. esim. Soininen ym. 2026; Soininen 2018; Kotzé 2013; Bosselmann 2013.
15 Hämäläinen – Salminen 2024; Vanto ym. 2025.
16 Dahlberg 2015; Backman 2025.

2. Teoreettinen viitekehys

2.1. Lainvalmisteluprosessi osallisuuden ja vallankäytön areenana

Sidosryhmien[17] osallistaminen lainvalmisteluun on tärkeä, perustuslailla suojattu osa lainvalmisteluprosessia ja demokraattisen yhteiskuntajärjestelmän toimintaa.[18] Sen merkitys juontuu useista perustuslain turvaamista oikeuksista, erityisesti PL 2.2 §:n kansanvaltaisuudesta ja 14.4 §:n osallistumisoikeudesta yhteiskunnalliseen päätöksentekoon. Osallistamisen merkitystä lainvalmistelussa on lisäksi perusteltu 22 §:n perusoikeuksien turvaamisvelvoitteella ja 21 §:n hyvän hallinnon takeilla. PL 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate puolestaan edellyttää, että jokaisella on yhtäläinen mahdollisuus osallistua päätöksentekoon yhteiskunnallisesta asemasta riippumatta.[19]

Osallistamisen aste voi vaihdella ministeriön tiedottamisesta säädösehdotusluonnosten yhteiseen valmisteluun. Useimmiten osallistaminen toteutetaan pyytämällä lausuntoja, mutta lainvalmistelussa käytetään myös keskustelutilaisuuksia ja lainvalmistelutyöryhmiä. Niissä sidosryhmät pääsevät kommentoimaan säädösehdotusta, saavat tietoa tulevasta lainsäädäntömuutoksesta sekä tuottavat tietoa lainvalmisteluprosessin ja vaikutusarviointien tueksi. Tälloin prosessiin osallistuvat sidosryhmät ovat lainvalmisteluprosessissa sisäpiirissä verrattuna sidosryhmiin, jotka pyrkivät vaikuttamaan median ja julkisuuden kautta.[20] Osallistaminen voi parantaa sääntelyn hyväksyttävyyttä, mikäli sidosryhmät kokevat aidosti päässeensä vaikuttamaan valmisteluun.[21] Osallistamisen tai osallistumisen asteen ja yhtäläisten vaikuttamismahdollisuuksien toteutuminen riippuu kuitenkin monista tekijöistä, kuten sosiaalisista suhteista ja asemasta, jonka kukin toimija saa tai ottaa osana lainvalmisteluprosessissa muodostuvaa toimijaverkostoa. Lainsäädäntöprosessissa verkostossa noussut valta voikin erota muodollisesta vallasta.

Sidosryhmien roolia lainvalmistelussa voidaan tulkita yleisen edun (public interest) ja yksityisen edun (private interest) teorioiden avulla.[22] Yleisen edun toteuttamisen sijaan usein eri intressiryhmien kilpailu ja vaikuttamisyritykset selittävät sääntelyn lopputulosta.[23] Yksityisen edun teorian mukaan sidosryhmät pyrkivät maksimoimaan omaa etuaan: esimerkiksi etujärjestöt edustamiensa jäsenten hyvinvointia. Lainvalmisteluprosessissa keskeisen aseman saavat ne, joilla on tietoa ja osaamista sekä hyvät resurssit ja verkostot vaikuttaa poliitikkoihin ja virkamiehiin. Silloin on vaarana, että pienten, järjestäytymättömien tai muuten heikkojen sidosryhmien ääni ei juurikaan kuulu.[24] Erot vaikuttamismahdollisuuksissa korostuvat tilanteessa,

17 Sidosryhmiä ovat esimerkiksi asiantuntijat, kuten tiedeyhteisön edustajat, taloudelliset, ympäristö- ja kansalaisjärjestöt, viranomaiset sekä yritykset ja kansalaiset. Suomessa lainvalmistelututkimus on keskittynyt organisaatioiden osallistumisen tutkimiseen, ja yksilötason tarkastelu on jäänyt vähäiseksi. Ks. tarkemmin esim. Alasuutari – Rantala 2025; Keinänen ym. 2024; Nieminen – Sarasoja 2023; Crow ym. 2019; Blom 2018; Keinänen – Wiberg 2012; Pakarinen 2011.

18 Keinänen ym. 2024; Pakarinen 2011.

19 Osallistamisen perusoikeudellisista puitteista, ks. Hämäläinen – Salminen 2024, s. 204–205; Dahlberg 2015, s. 325.

20 Crow ym. 2019.

21 Uhlmann – Konrath 2017.

22 Morgan – Yeung 2007; Baldwin ym. 2012.

23 Esim. Bernauer – Caduff 2004.

24 Vesa – Kantola 2016; Keinänen ym. 2024; Alasuutari – Rantala 2025.

jossa poliittiset päättäjät saavat merkittävän osan vaalirahoituksestaan vahvoilta toimijoilta. Pahimmillaan puhutaan sääntelykaappauksesta, jolloin sääntelyä ohjaa jonkin tietyn toimialan etu. Suomessa vahvimmiksi sidosryhmiksi lainvalmistelussa tunnistetaan talouden edustajat.[25] Viimeaikaisessa tutkimuksessa on havaittu, että elinkeinoalan vaikutusvalta lainvalmistelussa lisää sääntelykaappauksien riskiä.[26]

Verkostoasemat ja valta verkostossa ovat monen tekijän summa.[27] Verkostoasemat edellyttävät toimijoilta sosiaalisten suhteiden hallintaa ja kykyä ymmärtää sekä seurata informaation kulkua. Kyvykkyyserot vaikuttavat informaation kulkuun sosiaalisissa verkostoissa, synnyttävät erilaisia verkostoasemia ja siten epäsymmetrisiä valtasuhteita, mikä luo toimijoille mahdollisuuden kontrolloida muiden sidosryhmien käyttäytymistä.[28] Valtaa voi saada myös merkityksien kautta erilaisissa diskursiivisissa suhteissa, joissa toimijat esimerkiksi tukevat tiettyjä väitteitä ja kannanottoja erilaisiin intresseihin pohjautuen.[29] Valta ilmenee silloin kyvyssä määritellä ongelmaa ja rakentaa koalitioita. Sidosryhmien tulee arvioida, mikä kannanotto ja missä vaiheessa prosessia on vaikuttavaa sääntelyn kehittämisen kannalta.

Politiikkaprosessien dynamiikkaa ja kehitystä ympäristöpolitiikan kaltaisissa kompleksisissa ja kiistanalaisissa aiheissa on tutkittu sekä politiikkaverkostoteorioiden että ns. advocacy coalition -teorian kautta.[30] Siinä missä ensiksi mainitut ovat luonteeltaan vaihtuvia ja intressipohjaisia, jälkimmäisen lähtökohtana on huomio siitä, että politiikkatoimijat muodostavat koalitioita tiettyjen arvojen, poliittisten ydinuskomusten sekä tavoitteiden pohjalta kannanottojen ympärille ja tätä kautta kilpailevat vaikutusvallasta lainsäädännön ja politiikkatoimenpiteiden muotoilussa.[31] Koalitioiden syntymekanismien taustalla vaikuttaa erilaisia kognitiivisia mekanismeja, kuten ”vinoutunut” assimilaatio. Kyse on taipumuksesta tulkita uutta näyttöä tai tietoa tavalla, joka tukee aiempaa uskomusta tai toivottua johtopäätöstä, mikä puolestaan voi synnyttää pysyviä uskomusjärjestelmiä ja lukittuneita näkökulmia.[32] Koalitiot koostuvat esimerkiksi julkisesta hallinnosta, kansalaisjärjestöistä ja yrityksistä, jotka pyrkivät koordinoimaan toimintaansa ja vaikuttamaan valmisteltavan lain sisältöön.[33] Kestävyystieteessä samasta ilmiöstä on puhuttu ajatuskollektiivien käsitteistöllä.[34] Tällöin riittävään tietoon perustuvan eli rationaalisen lainvalmistelun ja osallisuusnäkökulman taustalla vaikuttavat tosiasiallisen vallankäytön areenat ja välineet. Verkostoanalyysissä pyritään näiden “puhtaiden” sosiaalisten suhderakenteiden lisäksi ymmärtämään sidosryhmien eli toimijoiden vuorovaikutusverkoston seurauksena syntyviä keskinäisriippuvuuksia ja niille perustuvia rakenteellisia verkostoasemia ja vaikutuksia poliittisiin ja hallinnollisiin kysymyksiin.[35]

25 Vesa – Kantola 2016.
26 Vanto ym. 2025, s. 28. Ks. myös Paukku ja Markus (2021) sääntelykaappauksen riskitekijöistä.
27 Vallasta ja sen märittelystä verkostoissa, ks. esim. Heinmiller 2025, s. 86.
28 Knoke 1990, s. 3; Satoh ym. 2026, s.15.
29 Diskursiivisissa suhteissa muodostuvista vallan muodoista, ks. esim. Teun A. Van Dijk 1989.
30 Politiikkaverkostoista ks. esim. Kenis – Schneider 1991 ja Advocacy coalition -mallista Sabatier 1993.
31 Jenkins-Smith ym. 2025.
32 ”Vinoutunut“ assimilaatio on vapaasti suomennettu englanninkielisestä käsitteestä *biased assimilation.* Ks. Lord ym. 1979; ilmiötä käsittelee myös esim. Jenkins-Smith ym. 2025.
33 Payán ym. 2017.
34 Soininen ym. 2022.
35 Verkostolähestymistapaan kannustaneista yhteiskunnallisista makrotason muutoksista esim. Kenis – Schneider 1991, s. 34–36.

Erilaiset peruslähtökohdat, resurssit, kyvykkyydet ja polkuriippuvuudet määrittävät osaltaan, miten toimijat lähestyvät lainvalmisteluprosessia. Peruslähtökohdat, kuten se kuka ylipäätään pääsee osallistumaan ja missä vaiheessa prosessia, vaikuttavat suoraan toimijoiden verkostoasemiin ja voimasuhteisiin (sekä rakenteellisiin että relationaalisiin) sekä siihen, millaisia oikeudellisia argumentteja ne käyttävät.

2.2. Oikeusvaltion osatekijät vaikuttamisen perusteina

Lainvalmisteluun osallistuvien toimijoiden verkostoasemien ohella on tärkeää tietää, millaisilla argumenteilla valmisteluun osallistutaan. Argumenttien mahdollinen kirjo on laaja vaihdellen oikeudellisista tieteellisiin ja moraalisiin argumentteihin. Oikeudellisesta näkökulmasta erityisen kiinnostavia ovat vahvasti valtiosääntöoikeudelliset ja näiden sisällä oikeusvaltiolliset argumentit, koska ne nojautuvat monin tavoin oikeusjärjestelmän kovaan ytimeen. Tätä kautta on perusteltua esittää hypoteesi, että juuri oikeusvaltioargumenttien käytöllä on suuri diskursiivinen vaikutus toimijan verkostoasemaan ja sääntelyn lopputulokseen.

Lainsäädäntötutkimuksessa oikeusvaltioperiaatetta on tarkasteltu erityisesti lainvalmistelijaa ohjaavana periaatteena, joka konkretisoituu useissa perustuslain säännöksissä.[36] Oikeusvaltioon viitataan PL 2 §:n otsikossa, ja säännöksessä listataan kansanvaltainen hallintomuoto, yksilön osallistumis- ja vaikuttamisoikeudet ja julkisen vallankäytön lakiperustaisuus. Hallituksen esityksessä oikeusvaltioperiaatteen kiteytyminä pidettiin julkisen vallan lakiperustaisuutta norminannossa, lainkäytössä ja hallintopäätöksiä tehdessä. Vallan väärinkäyttöä varten perustuslain 2 luku sisältää listan perusoikeuksista, ”jotka täsmentävät [2 §:n] 3 momentin julkisen vallan käyttämiselle asettamia vaatimuksia”.[37] Oikeuskirjallisuudessa oikeusvaltiosääntely on liitetty 2.3 §:n ohella 2 luvun perusoikeussäännöksiin, erityisesti oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevaan säännökseen (PL 21 §), sekä lainsäädäntövallan delegoimiseen (PL 80 §), virkamiehen vastuuseen (PL 118 §), valtiohallinnon organisointiperiaatteisiin (PL 119 §) ja hallintotehtävän antamiseen muulle kuin viranomaiselle (PL 124 §).[38] Tämä tarkoittaa, että oikeusvaltiollisten vasta-argumenttien ilmaantuminen voi olla lainsäädäntöesitykselle pahimmillaan rampauttavaa tai vaatii vähintäänkin huolellisen oikeudellisen punninnan. Toisaalta oikeusvaltiolliset argumentit voivat myös merkittävästi myötävaikuttaa lainsäädäntöesityksen hyväksyttävyyden rakentumiseen.

Oikeusvaltion käsite on monitahoinen ja -tulkintainen,[39] ja käsitteelle annettu sisältö riippuu sen historiallis-ideologis-institutionaalisesta kontekstista.[40] Usein käsite kuitenkin hahmotetaan kirjallisuudessa muodollisen, menettelyllisen ja aineellisen oikeusvaltiokäsityksen kautta.[41] Muodollisessa oikeusvaltiokäsityksessä valtiollinen toimivalta on jaettu lainsäädän-

36 Hämäläinen – Salminen 2024; Dahlberg 2015; Backman 2023.
37 HE 1/1998 vp, s. 74.
38 Saraviita 2016, s. 69–70, 882, 958–959.
39 Esim. Tamanaha 2004, s. 3–4; Tasioulas 2018, s. 1; Waldron 2023, s. 2–3.
40 Lautenbach 2013, s. 18; Humphreys 2010, s. 43.
41 Waldron 2011; Soininen ym. 2026. Venetsian komission oikeusvaltioraportti taas määrittelee käsitteen hallinnon lakisidonnaisuuden, lakien taannehtivuuden kiellon ja tuomioistuinten lakien toimeenpanoon liittyvän roolin kautta. Vuonna 2025 päivitetyn oikeusvaltion tarkistuslistan mukaan periaate koostuu kahdeksasta osatekijästä: laillisuudesta, oikeusvarmuudesta, vallan väärinkäytön ehkäisemisestä, yhdenvertaisuudesta ja syrjimättömyydestä, oikeudesta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi sekä vallan institutionaalisesta tasapainosta ja perustuslainmukaisuuden valvonnasta. Venetsian komissio 2011, s. 9; Venetsian komissio 2025, s. 7–56.

tö-, toimeenpano- ja tuomiovallan kesken, jotta millekään yksittäiselle instituutiolle ei keskity liikaa yhteiskunnallista valtaa.[42] Käsitykseen liittyy myös lainsäätämisen, lainsäädännön toimeenpanon ja tuomitsemisen vahva lakiperustaisuus ja lainmukaisuus. Esimerkiksi lainsäätäjän osalta keskeistä on, että se toimii toimivaltuuksiensa puitteissa ja että lainsäätämisprosessissa syntynyt normi on selkeä, jotta se voi ohjata toimijoiden käyttäytymistä.[43] Muodollisen ulottuvuuden analysointiin on laadittu kriteeristöjä lakien pätevyydelle.[44] Esimerkiksi *Lon Fullerin* kahdeksan kriteeriä ovat sääntöjen yleisyyden vaatimus, sääntöjen julkaisemisvaatimus, taannehtivan lainsäädännön kielto, lakien selkeysvaatimus, lainsäädännön sisäisten ristiriitojen välttäminen, mahdottoman lainsäädännön välttämisvaatimus, liian usein tapahtuvien lakimuutosten välttäminen sekä viranomaistoiminnan ja säädösten yhdenmukaisuus.[45] Lain sisältöä ei pyritä arvioimaan sen hyvyyden tai huonouden näkökulmasta, sillä tällainen normatiivinen kannanotto edellyttäisi kokonaisvaltaisen yhteiskuntafilosofian luomista ”hyvästä” lainsäädännöstä.[46]

Prosessuaalisessa oikeusvaltiokäsityksessä keskitytään lainsäädäntö-, toimeenpano- ja tuomiovallan käyttöä koskeviin menettelyperiaatteisiin.[47] Myös tähän oikeusvaltiokäsitykseen liittyen on valmisteltu listoja koskien esimerkiksi tuomioistuinprosessia ja sen toteuttamista kuulemis- ja osallistumismenettelyjä kunnioittaen. Erityisesti huomiota on kiinnitetty rikosoikeudellisiin prosesseihin.[48]

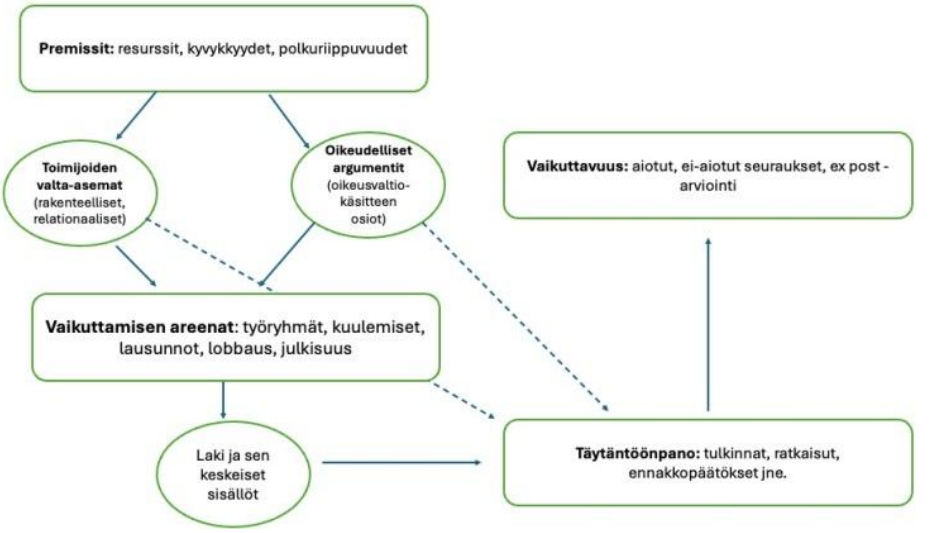
Aineellinen oikeusvaltiokäsitys on käsityksistä laajin ja sisältää oikeusvaltion muodollisprosessuaalisten piirteiden lisäksi ajatuksen ne ylittävistä aineellisista vaatimuksista ”hyvälle” oikeusjärjestelmälle.[49] Monesti tällaiset määreet yhdistetään oikeuksiin. Esimerkiksi *Ronald Dworkin* puhuu lakikirjaoikeusvaltiokäsityksen lisäksi oikeuksiin perustuvasta oikeusvaltiokäsityksestä, jossa oletetaan, että kansalaisilla on moraalisia oikeuksia ja velvollisuuksia toisiaan kohtaan ja poliittisia oikeuksia valtiota kohtaan. Moraaliset ja poliittiset oikeudet ja velvollisuudet on tunnustettava positiivisessa oikeudessa, jolloin yksittäiset kansalaiset voivat vaatia niiden täytäntöönpanoa esimerkiksi tuomioistuimissa.[50] Aineellisen oikeusvaltiokäsityksen määritteleminen perus- ja ihmisoikeuksien kautta on varsin yleistä,[51] mutta ”paksuimmissa” (*thickest*) muodoissa käsitykseen saatetaan lisätä esimerkiksi demokratian ja sosiaalisten hyvinvointioikeuksien vaatimuksia.[52]

Ympäristöoikeudellisessa tutkimuksessa aineelliseen oikeusvaltiokäsitykseen on liitetty ympäristön tilaan liittyviä oikeuksia, kuten PL 20 §:n mukainen ympäristöperusoikeus. Tällöin tavoitteena on oikeusvaltiokäsityksen laajentaminen ihmisistä muuhun luontoon ja ympäristön oikeudellisen aseman laajempi huomiointi.[53] Lyhyellä tähtäimellä tällainen käsitys voisi näkyä muiden kuin ympäristöä koskevien perusoikeuksien kuten omaisuudensuojan ja elin-

42 Dicey 1897, s. 179–180.
43 Craig 1997, s. 467.
44 Muodollinen käsitys keskittyy usein lakeihin. Tamanaha 2004, s. 96–97; Raz 1979, s. 214.
45 Fuller 1964, s. 39–93. Vrt. Tasioulas 2018, s. 5–6; Raz 1979, s. 214–218.
46 Raz 1979, s. 211; Craig 1997, s. 467.
47 Tältä osin prosessuaalinen ja muodollinen oikeusvaltiokäsitys lähestyvät toisiaan. Tuori 2011, s. 223.
48 Waldron 2011, s. 6–7.
49 Craig 1997, s. 467; Tamanaha 2004, s. 102.
50 Dworkin 1978, s. 262; Venetsian komissio 2011, s. 9–10.
51 Keskustelijat eivät kuitenkaan ole samanmielisiä siitä, mitä nämä oikeudet olisivat ja mikä niiden sisältö olisi. Tamahana 2004, s. 103–104.
52 Tamanaha 2004, s. 104–113.
53 Bugge 2013, s. 7; Bosselmann 2013, s. 81, 83–84; Kotzé 2013, s. 135–136.

keinovapauden rajoittamisena,[54] mutta ympäristöllisaineellinen oikeusvaltiokäsitys auttaisi priorisoimaan ympäristön tilasta huolehtimisen rinnastamalla sen perusoikeuksiin, etiikkaan ja yleismaailmallisiin moraalisiin arvoihin.[55] Perusoikeuksiin kytkeytyvä aineellinen oikeusvaltiokäsitys ei kuitenkaan yleensä suhteuta ympäristön tilaa parantavia ja siihen vahingollisesti vaikuttavia perusoikeuksia toisiinsa.[56]

Verkostoasemat ja oikeudelliset argumentit realisoituvat vuorovaikutuksessa erilaisilla vaikuttamisen areenoilla, kuten työryhmissä, kuulemistilaisuuksissa, lausuntokierroksella, lobbauksen tukena ja julkisessa keskustelussa. Lopullinen laki saa sisältönsä näiden vaiheiden, argumentaation ja vuorovaikutusten myötä. Prosessi ei kuitenkaan lopu lain säätämiseen vaan kattaa myös lain täytäntöönpanon eli lain tulkinnan, soveltamisen ja jälkiarvioinnin. Havainnollistamme kuviossa 1 tällaista lainvalmisteluprosessia. Kuvion 1 mukaisesti analysoimme luvussa 4, ketkä vaikuttivat luonnonsuojelulain valmisteluun, kuinka toimijat verkottuivat toisiinsa ja millaisia vaikutuskoalitioita ne muodostivat. Lisäksi analysoimme tarkemmin, miten ja kenen toimesta muodollisia, menettelyllisiä ja aineellisia oikeusvaltioargumentteja käytettiin luonnonsuojelulain valmistelussa. Nämä oikeusvaltion osatekijät antavat vaikuttamiskoalitioille mahdollisuuden lainvalmistelua koskevaan vaikuttamiseen niin yleisen kuin yksityisen edun nimissä.



Kuvio 1. Lainvalmistelun vaikuttamis- ja argumentaatioprosessi.

3. Tutkimusasetelma

3.1. Konteksti: luontotyyppisääntely luonnonsuojelulain uudistusprosessissa

Luontokadon hillintä toteutuu nykyisin pitkälti tiettyjen alueiden, luontotyyppien ja lajien suojelun välityksellä. Näistä luontotyyppien suoja on erityisen tärkeä kokonaisuus, koska sen avulla voidaan turvata kasvi- ja eläinlajien erityisen tärkeitä elinympäristöjä kaikkialla, missä luontotyyppejä esiintyy. Vanhan luonnonsuojelulain (1096/1996) 4 luvussa listattiin suojellut luontotyypit, joiden ominaispiirteiden säilymisen vaarantaminen oli kielletty. Kielto tuli voimaan, kun viranomainen oli määritellyt suojeltuun luontotyyppiin kuuluvan alueen rajat ja päätös oli annettu tiedoksi. Kiellosta voitiin poiketa yksittäistapauksissa (vanha luonnonsuojelulaki, 29–31 §). Lain arvioinneissa luontotyyppisuojelusääntelyä pidettiin biodiversiteetin turvaamisen kannalta puutteellisena.[57]

Nykyisin voimassa olevan luonnonsuojelulain luontotyyppisuojelusääntelyä ehdotettiin jo valmistelun työryhmävaiheessa kehitettäväksi lisäämällä lakiin velvoite luontotyyppien huomioonottamisesta ja säätämällä muutamaa luontotyyppiä koskeva heikentämiskielto olemassa olleen rajauspäätösmenettelyn lisäksi. Lausuntoversio sisälsi samantyyppiset säännökset. Siinä rajauspäätösmenettelyn kohteena olevien suojeltujen luontotyyppien määrää ehdotettiin kasvatettavaksi.[58] Eräiden luontotyyppien, kuten serpentiinikallioiden, osalta ehdotettiin suoraan lakiin perustuvaa heikentämiskieltoa.[59] Lisäksi ehdotettiin säädöstä uhanalaisten luontotyyppien huomioonottamisvelvoitteesta muiden lakien mukaisissa menettelyissä.[60] Lopullisen hallituksen esityksen säännöksiin ja perusteluihin tehtiin tarkennuksia lausuntopalautteen perusteella,[61] mutta keskeiset sääntelyratkaisut pysyivät lausuntoversion kaltaisina.

Eduskunnassa hallituksen esitystä käsiteltiin ympäristövaliokunnassa (mietintövaliokunta), joka pyysi asiasta lausunnot hallinto-, laki-, maa- ja metsätalous-, perustuslaki- ja talousvaliokunnilta. Erityisesti maa- ja metsätalousvaliokunta kritisoi luontotyyppisuojeluun esitettyjä muutoksia ja ehdotti vain rajauspäätösmenettelyn sisällyttämistä lakiin.[62] Ympäristövaliokunnan mietinnössä esitettiin uhanalaisia luontotyyppejä ja huomioonottamista koskevien säännösten poistamista mahdollisten välillisten vaikutusten vuoksi.[63] Tiukasti suojellun luontotyypin heikentämiskiellon osalta valiokunta rinnasti ehdotetun säännöksen metsälain ja vesilain tiettyjen luontotyyppien suojelua koskeviin säännöksiin. Koska kyseiset luontotyypit olivat pinta-alaltaan vähäisiä ja varsin hyvin kartoitettuja sekä harvinaisia ja uhanalaisia, heikentämiskiellon sisällyttämistä lakiin pidettiin perusteltuna. Rajauspäätösmenettelyä koskevaan säännökseen tehtiin vain teknisiä muutoksia.[64] Eduskunta vahvisti lain näiden muutosten mukai-

54 Bugge 2013, s. 8.
55 Kotzé 2013, s. 136.
56 Soininen ym. 2026, s. 1–2.
57 Jantunen ym. 2020, s. 83–90.
58 Luonnos hallituksen esityksestä, perustelutekstit, s. 1, 52, 170–172.
59 Ibid, s. 1, 52, 172–173.
60 Ibid, s. 1, 52, 168–170. Analysoimme säännösehdotusta luvussa 4.3.
61 HE 76/2022 vp, s. 123–124; säännösmuotoilut ja perustelut, s. 197–207, 347–348.
62 MmVL 30/2022 vp, s. 3, 6–7.
63 YmVM 17/2022 vp, s. 15.
64 Ibid, s. 17–18.

sena. Käsillä olevan tutkimuksen näkökulmasta on olennaista, että luontotyyppien oikeudellinen suoja heikkeni eduskuntakäsittelyn seurauksena merkittävästi alkuperäisestä ehdotuksesta.

3.2. Aineisto ja metodi

Kuvaamme lainvalmisteluprosessin toimijarakennetta verkostoanalyysin avulla. Tutkimuksessa toimijoita tarkastellaan organisaatiotasolla, mikä heijastaa oikeuden instituutionaalista luonnetta. Tällöin oikeusjärjestelmän nähdään rakentuvan ja toimivan organisaatioiden kautta. Keskittyminen organisaatiotasolle on perusteltua myös siksi, että lainvalmisteluprosessissa yksittäiset henkilöt voivat edustaa ennemmin organisaationsa näkökulmia kuin itseään.[65] Lisäksi organisaatiotason tarkastelu mahdollistaa yhteiskunnallisten rakenteiden ja niihin kytkeytyvien ryhmittymien tutkimisen. Organisaatioihin tarkentuvalla tarkastelulla on kuitenkin rajoitteensa: se voi jättää varjoonsa yksilöiden ja epävirallisten verkostojen merkityksen. Samasta syystä myös sosiaalisen suhderakenteen analyysissa usein käytetyt välittäjäroolien tarkastelut jäävät vähemmälle huomiolle. Tutkimuksemme tarkoituksena ei ole kuitenkaan hahmottaa yhteiskunnallista vallankäyttöä kokonaisuudessaan vaan tarkastella tiettyjen organisaatioiden suhdetta toisiinsa yhdessä keskeisessä lainsäädäntöprosessissa. Verkostoanalyysissä organisaatiotason tulkinta helpottaa silloin myös vertailua eri tapausten välillä.

Organisaatioperusteinen ja lainvalmistelun muodollisiin areenoihin perustuva analyysi määrittelee jo itsessään verkoston rajat, sillä lainvalmisteluprosessiin on osallistunut rajattu määrä organisaatioita. Kun tarkastelutaso on organisaatioissa, prosessissa itseään edustaneet yksityishenkilöt jäävät verkostokuvauksen ulkopuolelle. Tämä tarkoittaa myös sitä, että yksittäisten henkilöiden näkökulman painottumista on pyritty tasapainottamaan yhdistämällä lausunnot silloin, kun yksittäinen henkilö on allekirjoittanut saman lausunnon usean eri organisaation puolesta. Omana luokkanaan verkostokuvauksessa on käsitelty myös tieteenharjoittajat, jotka ovat antaneet asiantuntijalausunnon tai osallistuneet prosessiin ammattinsa puolesta. Verkostokuvauksessa nämä henkilöt on yhdistetty toimijoiksi yliopisto-organisaatioittain. Verkostoaineisto koostuu siten lainvalmisteluprosessin 14 vaiheessa mukana olleista 192 organisaatiosta, joita yksittäiset henkilöt ovat edustaneet. Prosessin vaiheet eli tapahtumat ovat: 1) ohjaustyöryhmä; 2) työryhmä 1 alatyöryhmineen; 3) kuntien tehtävät -alatyöryhmä; 4) tietojärjestelmän sääntelytarpeet -alatyöryhmä; 5) metsästys-alatyöryhmä; ja 6) työryhmä 2 sekä 7) työryhmä 3. Näitä seurasivat 8) lausuntokierros ja valiokuntakäsittely 9) ympäristövaliokunnassa; 10) hallintovaliokunnassa; 11) talousvaliokunnassa; 12) lakivaliokunnassa; 13) perustuslakivaliokunnassa; sekä 14) maa- ja metsätalousvaliokunnassa. Näin ollen verkosto rakentuu kahden muuttujan varaan, ja toimijan osallistuminen tapahtumaan luo muuttujien välille verkostossa yhteyden. Toimijaverkoston lisäksi tarkastelemme argumentaatioverkostoa, jonka aineisto koostuu lainvalmisteluprosessiin osallistuneista toimijoista ja niiden käyttämistä oikeusvaltioargumenteista. Kahden muuttujan verkostoon syntyy yhteys, kun toimija käyttää yhtä tutkituista oikeusvaltioargumenteista. Toimija voi linkittyä useaan muuttujaan.

65 Esimerkiksi viranomaisten lausunnot ovat niiden virallisia kannanottoja, joiden allekirjoittajat määräytyvät kunkin viranomaisen työjärjestyksen mukaan.

Tutkittujen kaksiulotteisten verkostojen (NxK) suhteet on koodattu dikotomisina, jolloin yhteys joko on tai sitä ei ole (toimija esimerkiksi on tai ei ole edustettuna työryhmässä x). Tutkimuksessa kaksiulotteiset verkostot muunnetaan tämän jälkeen yksiulotteisiksi verkostoiksi (NxN), jolloin voidaan analysoida toimija-toimija -verkostoja. Matriisimuunnoksen tuloksena organisaatioiden yhteyden vahvuus määrittyy sen mukaan, kuinka usein ne ovat kohdanneet tapahtumissa tai käyttäneet samaa argumenttia.[66]

Kaksi- ja yksiulotteisille verkostoille voidaan laskea verkostoasemaa kuvaavia tunnuslukuja (kuten tiheys ja keskeisyys), joiden avulla syvennämme ymmärrystä verkostojen rakenteesta. Verkoston kerroksellisuus, toimijoiden astekeskeisyys, ryhmittyminen verkosto-ominaisuuksien perusteella ja verkostoasemien suhteuttaminen toisiinsa auttavat tulkitsemaan vaikutusvaltaa verkostossa. Verkostoanalyysiä ohjaa usein tulkinta, että keskeisillä toimijoilla on vaikutusvaltaa verkostoissaan jaettuihin resursseihin ja muihin toimijoihin.[67] Aikaisemmissa tutkimuksissa on esimerkiksi osoitettu, että verkostositeet ja institutionaaliset roolit ennustavat vaikutusvaltasuhteita paremmin kuin edunvalvontataktiikat.[68] Tarkastelemme, pitääkö tämä paikkansa tässä verkostossa ja onko sillä vaikutusta lainvalmisteluprosessin lopputulemaan.

Sosiaalisissa verkostokartoissa toimijoita kuvataan usein ominaisuuksien eli attribuuttien avulla, jotta verkostoa voidaan analysoida nyansoidummin ja tarkastella, millaisia verkoston toimijat ovat, miten ne jakavat yhteyksiä tai muodostavat ryhmiä, blokkeja tai koalitioita ja millaisia asemia verkostossa muodostuu.[69] Verkoston dynamiikkaa tarkastellaan toimijoiden ominaisuuksien eli attribuuttien valossa. Käytämme laskettua astekeskeisyyttä, toimialasektorijaottelua sekä toimijoiden luontotyyppisuojelukokonaisuutta koskevia näkemyksiä verkostoanalyysin attribuutteina. Organisaatioille määriteltiin aineistolähtöisesti 13 toimialasektoria, joihin ne luokiteltiin toimintansa ja tarkoitusperiensä perusteella. Lisäksi toimijat luokiteltiin näkökulmansa mukaan joko ehdotusten kannattamiseen, vastustamiseen tai neutraaliin suhtautumiseen.

Attribuuttien ja argumenttien käyttötapojen avulla toimijoista muodostuvia blokkeja on voitu tarkastella sekä hahmottaa niitä suhteessa toisiinsa. Siten toimijoiden ryhmittymisen tutkiminen näkökulmittain eri argumenttien ympärille ja näiden blokkien ominaisuuksien vertailu auttaa syventämään ymmärrystä verkostossa muodostuvasta vaikutusvallasta.[70]

Tunnusluvut ja kuvaajat on laskettu sekä tuotettu UCINET-ohjelmalla. Tuotetut graafit eli niin kutsutut verkostokartat kuvaavat sosiaalisia rakenteita pisteiden (noodit) ja viivojen (linkit) avulla. Koostetuissa verkostokartoissa pisteet kuvaavat lainvalmisteluprosessiin osallistuneita organisaatioita, lainvalmistelun vaiheita tai käytettyjä argumentteja, kun taas viivat kuvaavat osallistumista eri vaiheisiin tai argumenttien käyttöä.

Lisäksi analysoimme käytettyjä oikeusvaltioargumentteja laadullisesti. Tutkimuksen laadullinen aineisto koostuu luonnonsuojelulain uudistustyön aikana kertyneestä julkisesta lainvalmisteluaineistosta eli annetuista kirjallisista lausunnoista, asiantuntijakuulemisen asiakirjoista

66 Verkostoanalyysistä ja aineistotyypeistä ks. Johanson ym. 1995.
67 Prell 2012.
68 Wagner ym. 2023.
69 Robins ym. 2001, s. 161–162.
70 Kahler 2009, s. 5.

sekä valiokunta-asiakirjoista.[71] Aineisto kerättiin lainsäädäntöhankkeen verkkosivuilta, lausuntopalvelu.fi-verkkosivuilta ja eduskuntakäsittelyä koskevilta verkkosivuilta.[72] Dokumenttien pituus vaihteli muutamasta virkkeestä lähes sataan sivuun ollen pääosin noin kymmenen sivua.

Argumenttien laadullinen tarkastelu tehtiin NVivo-ohjelman avulla. Aineisto koodattiin luontotyyppisääntelyä kommentoineiden toimijoiden näkökulmien perusteella ehdotusten kannattamiseen, neutraaliin suhtautumiseen, joka sisälsi sekä ehdotusten kommentoimattomuuden että niihin liittyvien neutraalien huomioiden tekemisen, ja vastustamiseen. Lisäksi erottelimme toimijat, jotka eivät osallistuneet valmisteluprosessin vaiheeseen tai osallistuivat pelkästään työryhmätyöskentelyyn. Luokat muodostettiin aineiston läpikäynnin perusteella, ja rajatapauksissa lausunto koodattiin siihen kategoriaan, johon se kokonaisuutena ja kirjoitustyylinsä puolesta parhaiten sopi. Koodaamisesta vastasi yksi oikeustieteen tutkija.

Oikeusvaltioargumentteja tarkasteltiin luvussa 2.2. läpikäydyn oikeusvaltiokirjallisuuden ja siitä laaditun ja koodauksen aikana täydennetyn koodauskehikon avulla (liite I). Koska suomalainen oikeusvaltioperiaate pitää sisällään muodollisia, menettelyllisiä ja aineellisia näkökohtia, analysoimme argumentteja kaikista näistä näkökohdista. Aineellisen ulottuvuuden analyysi perustui perustuslakiin kirjattuihin perusoikeuksiin. Muodollista ulottuvuutta analysoitiin perustuslain lainsäädäntövallan käyttöä koskevien säännösten pohjalta, ja analyysikehikkoa täydennettiin Fullerin lakien pätevyyteen liittyvillä kriteereillä. Vaikka Fullerin oikeusvaltiokäsitystä on kritisoitu esimerkiksi sen lakikeskeisyydestä,[73] siinä mainitut osatekijät tunnistetaan myös muissa muodollisen oikeusvaltioulottuvuuden kuvauksissa.[74] Niiden hyödyntäminen mahdollistaa tämän ulottuvuuden syvällisemmän analyysin. Menettelyllistä oikeusvaltioulottuvuutta käsiteltiin tuomioistuinprosesseihin liittyvien huomioiden ja lainvalmisteluprosessin toteuttamisen, esimerkiksi vaikutustenarviointia koskevien näkökohtien, kautta. Analyysi oli kokonaisuudessaan teorialähtöistä ja rakentui muodolliseen, aineelliseen ja menettelylliseen oikeusvaltiokäsitteeseen perustuvan teoreettisen viitekehyksen käytölle.[75] Aineisto käytiin läpi useampaan kertaan laadullisen sisällönanalyysin pohjaksi.[76]

4. Tulokset ja analyysi

4.1. Toimijuus luonnonsuojelulain valmistelussa

Verkostoanalyysin ensimmäisessä vaiheessa tarkastelimme luonnonsuojelulain valmisteluprosessissa muodostuvan sosiaalisen verkoston rakennetta, toimijoita ja ominaisuuksia erot-

71 Aineistoon ei sisällytetty kansalaiskyselyn ja sidosryhmätilaisuuksien tai työryhmävaiheen materiaalia, koska toimijoita ei voi yhdistää esitettyihin mielipiteisiin saatavissa olevien yhteenvetojen perusteella.

72 Luonnonsuojelulainsäädännön uudistaminen, YM012:00/2020, https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=YM012:00/2020; Lausuntopyyntö luonnoksesta hallituksen esitykseksi luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, VN/12128/2019, https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=bdb5d206-830a-48b5-8e12-07715971dc44; Asian käsittelytiedot HE 76/2022 vp, https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/HE_76+2022_asiantuntijalausunnot.aspx.

73 Tuori 2011, s. 223.

74 Lautenbach 2013, s. 40.

75 Eskola 2018, s. 212–216; Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 110–111, 127–128.

76 Sisällönanalyysissä tuotetaan tekstiaineiston perusteella sanallinen kuvaus tutkittavasta ilmiöstä. Tuomi – Sarajärvi 2018, s. 117.

telematta sitä, kommentoivatko osallistujat luontotyyppisuojelua koskevia säännöksiä vai eivät. Tämä relaatioihin perustuva osuus verkostokuvauksesta esittää, mitkä organisaatiot ovat olleet osallisia prosessissa, mihin ja kuinka moneen tapahtumaan ne ovat osallistuneet, millaisia ominaisuuksia niillä on ja miten ne ryhmittyvät (kuvio 2).

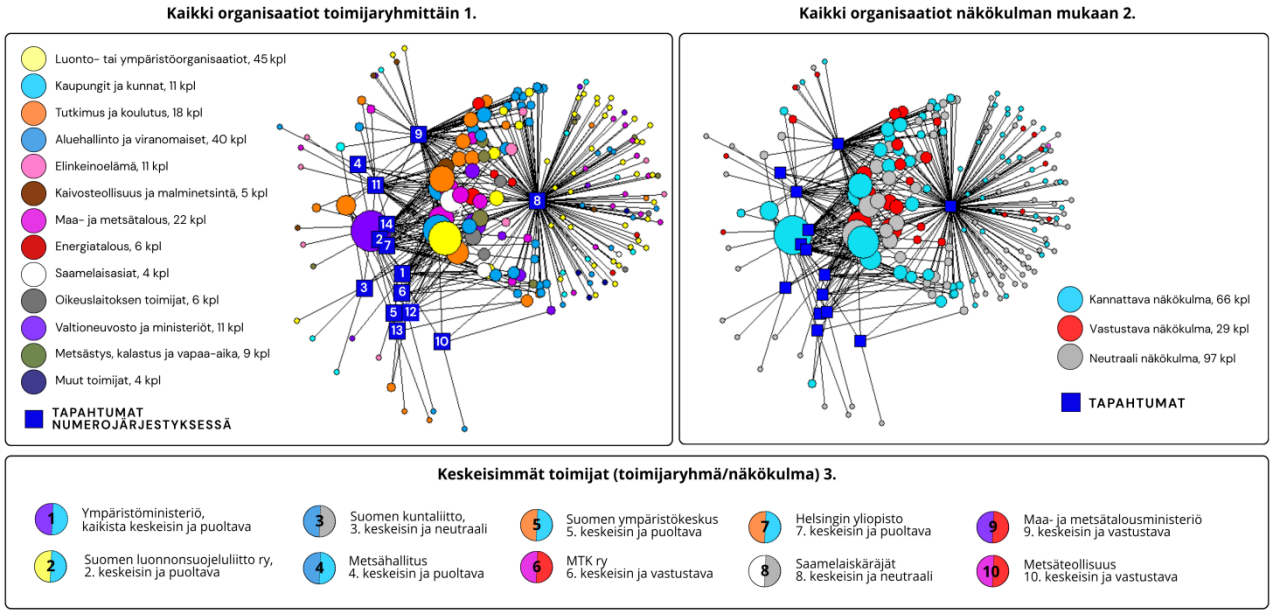
Luonnonsuojelulain valmisteluun osallistuneiden toimijoiden muodostaman kahden muuttujan kokonaisuus on yhtenäinen, eli se ei pirstaloidu erillisiin verkostoihin. Verkostojen tai blokkien tiheyttä mitataan numerolla nollasta yhteen.[77] Se on suhdeluku, joka lasketaan jakamalla ilmenevien suhteiden määrä verkoston kaikkien mahdollisten suhteiden määrällä ja kuvaa toimijoiden keskinäistä yhtenäisyyttä ja vuorovaikutuksen määrää.[78] Verkoston tiheys on matala (0,15), eivätkä toimijat siten muodostaneet tiivistä ja vahvan vuorovaikutuksen verkostoa tai olleet tasavertaisesti vuorovaikutuksessa. Yksi- ja kaksiulotteisen verkoston toimijoiden keskeisyyseroja eli tässä tutkimuksessa astekeskeisyyttä tarkastellessa on kuitenkin tunnistettavissa, että prosessissa on vaikuttanut 35 keskeisimmän organisaation ydinjoukko (kuvio 3).[79] Aiemmassa tutkimuksessa on havaittu, että tilanteissa, joissa verkoston vuorovaikutus on keskittynyt tiettyjen toimijoiden ympärille, syntyy helpommin epäsymmetrisiä valtaasetelmia.[80] Verkostotiheyden sekä toimijoille laskettujen keskeisyysasteiden avulla saadaan siis alustavaa tietoa verkoston rakenteesta ja valtasuhteista.[81]

Luonnonsuojelulain valmisteluverkostossa keskeisin toimija on yllätyksettömästi esityksen valmistelusta vastannut ympäristöministeriö, mikä osoittaa sen olleen aktiivisimmin osallisena lainvalmistelun eri vaiheissa. Seuraavaksi keskeisimmät ovat Suomen luonnonsuojeluliitto ry (SLL) sekä Suomen Kuntaliitto ry (kuvio 2, kohta 3).

Verkoston organisaatioille aineistolähtöisesti määritetyistä toimialasektoreista (kuvio 2, kohta 1) keskeisimmät toimialat puolestaan ovat valtioneuvosto ja ministeriöt sekä aluehallinto ja virkamiehet. Toimialasektoreista määrällisesti suurin alaryhmä koostui erilaisista ympäristö- ja kestävyystoimijoista (kuvio 2, keltainen 45 kpl eli 23 %). Verkostossa se on myös kolmanneksi keskeisin ryhmä. Nämä toimijat osallistuivat kuitenkin pitkälti vain lausuntokierrokselle ja olivat suhteessa aliedustettuja keskeisimpien 35 toimijan joukossa. Esimerkiksi kymmenestä keskeisimmästä toimijasta vain yksi kuuluu tähän ryhmään (kuvio 2, kohta 3). Toimialasektorien ja toimijoiden määrällisiä ja keskeisyyslukuarvoja tarkasteltaessa verkostosta muodostuu siten ”keltaisempi” kuva kuin se onkaan.

Näkökulma-attribuuttien valossa verkoston mittakaavassa suurin eri toimijoita ja toimialasektoreita yhdistävä tekijä on niin kutsuttu neutraali enemmistö (kuvio 2, kohta 2), sillä tarkastelluista 192 organisaatiosta 97 ei ota suoraan kantaa luontotyyppisääntelykokonaisuuteen valmisteluprosessin aikana. Kannattavan kannan on ottanut 66 organisaatiota ja vastustavan 29 organisaatiota.

77 Scott 2012, s. 39; Johanson ym. 1995, s. 55.
78 Pryke 2012, s. 91–92.
79 Liite II sisältää listan 35 keskeisimmästä toimijasta keskeisyysasteineen ja näkökulmineen.
80 Ks. Korkala 2010, s. 38–39.
81 Johanson ym. 1995, s. 57.



Kuvio 2. Yleiskatsaus luonnonsuojelulain valmisteluun osallistuneista toimijoista organisaatiotasolla. Keskeiset toimijat sijaitsevat verkoston keskiosassa ja organisaatiot, jotka eivät ole yhtä vaikuttavia, jäävät verkoston laitamille. Toimijan astekeskeisyys on kuvattu pisteen kokona. Prosessin neljässätoista vaiheessa on ollut yhteensä vaikuttamassa 192 organisaatiota. Kohdassa 1) organisaatiot on jaettu 13 toimijaryhmään. Kohdassa 2) nämä organisaatiot on jaettu näkökulmittain kannattavaan, vastustavaan ja neutraaliin. Kohdassa 3) organisaatioista kymmenen kaikista keskeisintä on kuvattu toimijaryhmittäin ja näkökulmittain: viisi kannattaa, kolme on neutraaleja, kolme vastustaa.

Moni toimialasektori oli näkökulmissaan melko yhtenäinen eli toimialojen sisälle ei syntynyt vastakkaisia näkökulmia. Yhtenäisin toimijaryhmä näkökulmien osalta oli kaivosteollisuuden ja malminetsinnän toimijaryhmä, joka vastusti homogeenisesti aloitteita läpi prosessin. Opetuksen ja koulutuksen sekä ympäristö ja kestävyys -toimijaryhmässä on lukumäärällisesti eniten kannattavan näkökulman toimijoita (loput neutraaleja, ks. kuvio 3). Poikkeavana joukosta nousee Geologian tutkimuskeskus vastustavana toimijana. Lukumäärällisesti eniten vastustavia on maa- ja metsätalouden toimialalla (loput neutraaleja). Verkostossa on siten havaittavissa kollektiivien muodostumista näkökulmien ympärille. Ilmiö voimistuu sitä mukaa, mitä keskeisemmistä toimijoista on kyse.

Tulosten perusteella keskeisimmät toimijat ovatkin ottaneet selkeämmin kantaa luontotyyppisuojelusäännösten kokonaisuuteen, ja keskeisiksi toimijoiksi verkostossa näyttävät nousseen suhteellisesti useammin ne, joiden intresseissä oli vastustaa sääntelymuutosta. Kun keskeisimpien 35 toimijan joukkoa tarkastellaan tarkemmin, on havaittavissa, että näkökulma-attribuuttien jakauma on tasaisempi (kuvio 3). Erityisen kiinnostavaa on vastustavan kannan korostuminen tässä joukossa: 35 keskeisimmästä toimijasta noin kolmasosa suhtautui luontotyyppisuojeluehdotuksiin kriittisesti.[82] Keskeisimmistä kymmenestä toimijasta kolme organisaatiota eli Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto ry (MTK), maa- ja metsätalousministeriö (MMM) sekä Metsäteollisuus ry vastustivat ehdotuksia (kuvio 2, kohta 3). Keskeisten toimijoiden näkökulmat ovat polarisoituneempia kuin koko verkoston tasolla.

Keskeisyys tulkitaan usein vaikuttavuuden mittariksi, mutta siitä ei kuitenkaan voi aina suoraan päätellä toimijan vaikuttavuutta tai suosiota, eikä se yksinään riitä selittämään toimijoiden vaikutusvaltaa luonnonsuojelulain valmisteluprosessissa.[83] Laskemalla näkökulmien ympärille muotoutuville blokeille tiheydet ja analysoimalla niitä suhteessa toisiinsa muotoutuu vaikutusvallasta tarkempi kuva. Erityisesti vastustavan kannan toimijat ovat kohdanneet toisiaan tiheästi, mikä on voinut edesauttaa kannan vaikuttavuutta prosessissa.[84] Luonnonsuojelulain uudistuksen lopputuleman ymmärtämisen kannalta näyttää merkittävältä, että erityisesti verkostossa luontotyyppisuojelu-uudistusten vastustajien kannanottoja tarkastellaan suhteessa niiden verkostoasemiin ja ryhmittymistapoihin.[85]

4.2. Oikeusvaltioargumenttien hyödyntäminen luontotyyppisuojelun kokonaisuuden kommentoinnissa

Tarkastelimme toimijoiden argumentointia laadullisen sisällönanalyysin ja verkostonanalyysin keinoin.[86] Keskeiset huomiomme koskevat oikeusvaltio-osatekijöiden käyttöä, jossa

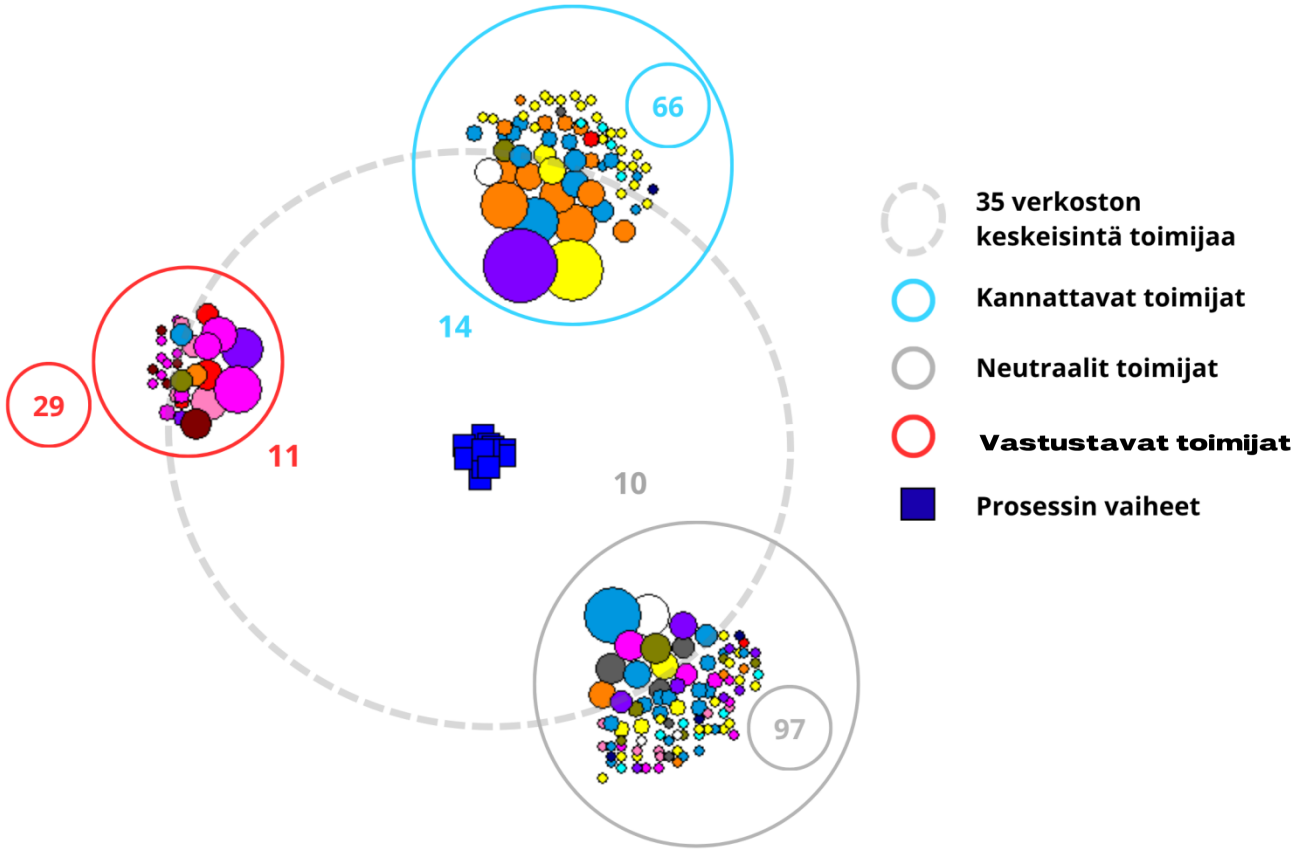
82 Ks. liite II.

83 Keskeinen toimija voi olla verkostotasolla "vain" informaation väylä. Prell 2012.

84 Syventyminen argumenttien ja näkökulmien ympärille muodostuvien blokkien tutkimiseen avaa vaikutusvallan kehittymistä verkostossa. Esitämme tätä kuvaavat tulokset liitteessä III.

85 Havainnollistamme luvussa 4.3. toimijoiden vastustavan kannan vaikutusta lainvalmisteluprosessin lopputulokseen luontotyyppien huomioonottamissäännöksen kontekstissa.

86 Verkostoanalyysillä luotiin toimijoista ja oikeusvaltioargumentteja koskevasta koodauskehikosta kahden muuttujan argumentaatioverkosto, joka koostuu organisaatiotasolla tarkasteltuna oikeusvaltioargumentteja käyttäneistä 118 toimijasta sekä 18 argumentista. Verkostokartassa organisaation ja argumentin välille muodostui yhteys, mikäli toimija oli käyttänyt argumenttia (kuva 4).



Kuvio 3. Organisaatiot näkökulmittain blokeissa. 192 organisaatiosta 66 kannattaa, 97 on neutraaleja ja 29 vastustaa luontotyyppisäännösten kokonaisuutta lausuntokierroksesta alkaen. Kun tarkastellaan 35 keskeisintä toimijaa, näistä 14 kannattaa, 11 vastustaa ja 10 suhtautuu neutraalisti. Keskeisimpien toimijoiden näkökulmat siis jakautuvat tasaisemmin kuin koko verkostossa. Keskeiset toimijat on rajattu liilalla katkoviivalla.

painottuivat erityisesti muodolliset ja aineelliset osatekijät. Lisäksi vastustajien ja kannattajien argumentointi perustui hyvin erityyppisiin näkökulmiin: siinä, missä vastustava argumentointi on oikeudellista ja oikeusvaltion osatekijöistä ammentavaa, kannattajat argumentoivat erityisesti ympäristön arvoihin liittyvillä näkökohdilla. Esittelemme nämä huomiot alla aloittaen oikeusvaltioargumenttien käytöstä.

Lainsäädäntövallan käyttöön liittyviä muodollisen oikeusvaltiokäsityksen mukaisia tekijöitä käytettiin argumentteina luonnonsuojelulain uudistustyössä laajasti.[87] Kaikkien toimijoiden kesken argumentoinnissa painottuivat erityisesti lainsäädännön selkeyteen, ennakoitavuuteen ja täsmällisyyteen liittyvät huomiot, joita pidettiin lainsäädännön keskeisinä hyveinä ja merkityksellisinä lainsäädännön toimivuuden kannalta.[88] Erityisesti toiminnanharjoittajan tuottamia selvityksiä koskevan epäselvyyden katsottiin voivan viivästyttää menettelyitä ja heikentää prosessien ennakoituvuutta.[89] Lisäksi argumentoinnissa nousi esiin luontotyyppisuojelua koskevien säännösten ja laajemmin koko oikeusjärjestyksen sisäisten ristiriitojen ennaltaehkäisy.[90] Myös mahdottomien vaatimusten asettamista koskevaa oikeusvaltioperustetta käytettiin viitattaessa suoraan lain nojalla suojeltavaksi ehdotettujen luontotyyppien heikentämiskieltoon ja kyseisten luontotyyppien tunnistamiseen maastossa, sillä osa toimijoista katsoi, että esimerkiksi serpentiinikallioiden tunnistaminen olisi mahdotonta ilman erityisasiantuntemusta.[91]

Aineellisen ulottuvuuden osalta luontotyyppisuojelua koskevassa argumentoinnissa korostuivat omaisuudensuojaan (PL 15 §) ja oikeusturvaan (PL 21 §) sekä ympäristöperusoikeussäännökseen (PL 20 §) liittyvät, usein vastakkaiset näkemykset.[92] Tulos on tältä osin aiemman tutkimuksen mukainen, sillä näiden perusoikeuksien vastakkainasettelu ja yhteensovittamisen haasteet ovat leimanneet ympäristöperusoikeuden kehittymistä jo pitkään.[93] PL 15.1 §:n ja 21.1 §:n mukaisia omaisuudensuojaan ja oikeusturvaan liittyviä näkökohtia hyödynnettiin usein samanaikaisesti, kuten suoraan lain nojalla tapahtuvan luontotyyppisuojelun vastustaminen havainnollistaa. Koska ”automaattisuojelussa” ei tehtäisi valituskelpoista hallintopäätöstä, maanomistajalla ei olisi mahdollisuuksia saattaa asiaa muutoksenhakutuomioistuimen käsiteltäväksi. Tällaista suojeluinstrumenttia pidettiin siten ”maanomistajan oikeuksien toteutumisen kannalta epätyydyttävä[nä]”.[94]

Perustuslain 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta sekä ympäristöstä kuuluu kaikille. Kaikkien vastuuta korostavan säännösmuotoilun valintaa perusteltiin esitöissä sillä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyviä arvoja ei pelkästään voida palauttaa ihmisyksilöiden oikeuksiksi toisin kuin monia muita perusoikeuksia. Esitöissä ”lä-

87 Kaikkia Fullerin listauksessa mainittuja osatekijöitä ei kuitenkaan nostettu esiin: taannehtivan lainsäädännön ja sääntöjen jatkuvan muuttumisen kiellot sekä sääntöjen yleisyyttä koskeva vaatimus eivät näkyneet aineistossa. Myös sääntelyn julkisuuteen liittyvät huomiot olivat harvinaisia ja liittyivät luonnonsuojelulain nojalla annettavien asetustekstien ja siirtymäsäännösten puuttumiseen lausuntovaiheessa. Esim. Nordkalk Oy Ab, lausunto, s. 2.

88 Esim. MTK Pohjois-Karjala, lausunto, s. 3.

89 Suomen Kuntaliitto ry, asiantuntijakuuleminen, hallintovaliokunta, s. 2; Lapin liitto, lausunto, s. 1.

90 Esim. MMM, lausunto, s. 11, 20. Vrt. esim. SLL, lausunto, s. 2.

91 Esim. Latitude 66 Cobalt Oy, asiantuntijakuuleminen, maa- ja metsätalousvaliokunta, dia 5.

92 Lisäksi osa toimijoista vastusti luontotyyppisuojelu-uudistuksia perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisen kohtelun ja 18 §:ssä säädetyn elinkeinovapauden perusteella. Näitä koskevien argumenttien harvinaisuuden vuoksi keskityimme analyysissä perustuslain 15, 21 ja 20 §:ien käyttöön.

93 PL 20 §:n kehityksestä ks. esim. Hietaniemi – Penttilä 2024; Hepola ym. 2021; Ojanen 2020.

94 MTK, lausunto, s. 19–21; Eduskunnan oikeusasiamies, lausunto, s. 5.

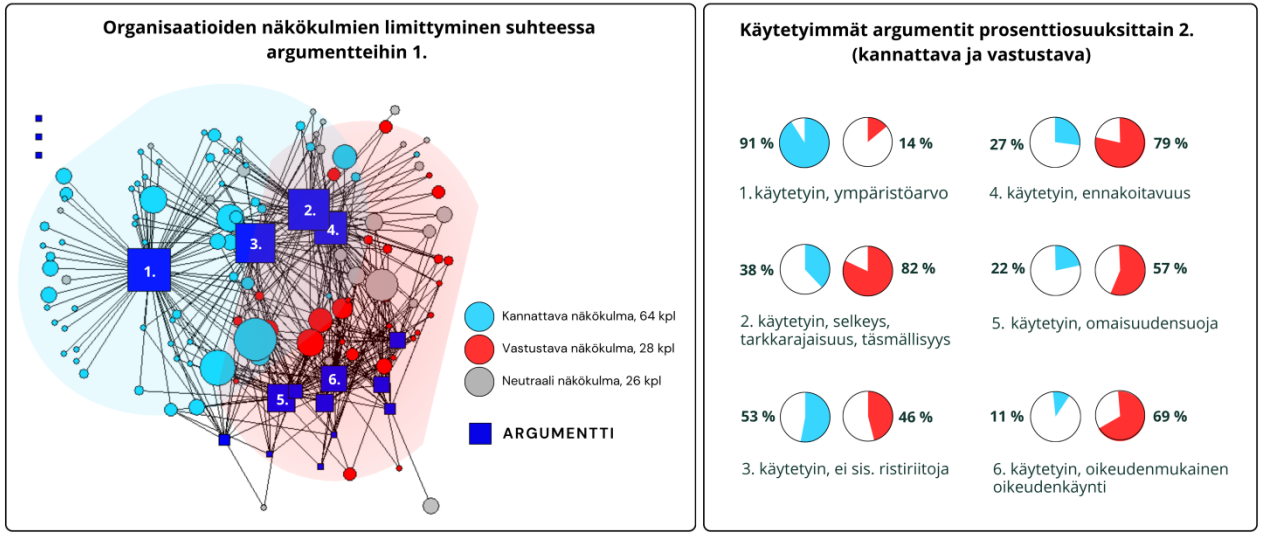
hinnä julistuksenomaiseksi" kuvatun 1 momentin oli tarkoitus täsmentyä muualla, lähinnä tavallisessa lainsäädännössä.[95] Säännös asettaakin lainsäätäjälle velvoitteen edistää ympäristövastuun toteutumista tavallisen lainsäädännön kautta,[96] mutta se kohdistuu julkisen vallan lisäksi luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin.[97] Esimerkiksi luonnonsuojelujärjestöt hyödynsivät säännöstä argumentoidessaan, että suojelutoimien kustannusten jakautumista yhteiskunnassa tulisi uudelleenarvioida. Täyden korvauksen periaatetta pidettiin tällöin ympäristöperusoikeuden vastaisena. Koska luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen liittyvät haasteet olivat olleet maanomistajien tiedossa jo vuosikymmeniä, heillä ei voisi olla "luottamuksensuojaan rinnastettavaa oikeutta vaatia täyttä korvausta luonnonsuojelutoimenpiteistä".[98]

PL 20 §:n käyttö argumentoinnissa oli kuitenkin harvinaisempaa kuin omaisuudensuojan ja oikeusturvan. Yhtenä syynä tähän voinee olla PL 20.1 §:n kaikkien vastuuta korostava muotoilutapa. Esimerkiksi omaisuudensuojasäännös on kirjoitettu subjektiivisen oikeuden muotoon**,** ja sillä on ollut suomalaisessa perusoikeusjärjestelmässä historiallisesti korostunut asema,[99] minkä takia toimijoiden voi olla helpompi tehdä siihen pohjautuvia argumentteja. Toisaalta myös kaikkien vastuuta korostava muotoilu mahdollistaisi säännöksen argumentaatiokäytön, mutta se voi vaatia argumenttien muotoiluun liittyvää oikeudellista erityisosaamista.

Menettelyllisiä oikeusvaltion osatekijöitä käytettiin argumentteina vain harvoin.[100] Tämä ulottuvuus liittyy kirjallisuudessa erityisesti tuomioistuinprosessiin,[101] joten syynä argumentoinnin vähyyteen lienee, että hankkeessa ei ehdotettu muutoksia tuomioistuinprosesseja sääänteleviin lakeihin. Lainvalmisteluprosessin vaikutustenarviointia ja sen laatua hyödynnettiin kuitenkin luontotyyppisuojelua koskevien ehdotusten vastustamisessa. Vaikutustenarviointia kritisoitiin tarkoitushakuisuudesta ja monimuotoisuuskysymysten priorisoinnista luonnonvarojen käytön ja hoidon kokonaiskestävyyden sijaan. Erityisesti esityksen vaikutukset maanomistajien omaisuudensuojaan ja muihin taloudellisiin näkökulmiin oli tällaisten kannanottojen mukaan arvioitu epäasianmukaisesti.[102] Lakien vaikutustenarvioinnin laatua on kritisoitu kirjallisuudessa,[103] ja vaikutustenarvioinnin argumentaatiokäyttö asettuu osaksi tätä perinnettä.

Toinen keskeinen huomiomme koskee luontotyyppisuojeluehdotusten vastustamiseen ja kannattamiseen käytettyjen argumenttien eroja.[104] Vastustava argumentointi on aineiston perusteella luonteeltaan oikeudellista ja tyypillisesti hyödyntää laajasti ja varsin tasapuolisesti erilaisia oikeusvaltion muodollisia ja aineellisia osatekijöitä eli sääntelyn selkeyttä, tarkkarajaisuutta ja täsmällisyyttä (82 %), sääntelyn ennakoitavuutta (79 %) ja omaisuudensuojaa (68 %) (ku-

95 HE 309/1993 vp, s. 66.
96 Vihervuori 2011, s. 757.
97 HE 309/1993 vp, s. 66.
98 WWF, lausunto, s. 11; SLL, lausunto, s. 4–5; SLL Etelä-Savon piiri, lausunto, s. 3.
99 Länsineva 2011, s. 549–550.
100 Tässä jaottelussa oikeusturvaa ja oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevat huomiot on otettu osaksi perusoikeusulottuvuutta, koska niistä säädetään perustuslain perusoikeusluvussa. Rajanveto oikeusvaltion ulottuvuuksien välillä ei kuitenkaan ole aina yksiselitteistä. Esim. Tuori 2011, s. 216.
101 Ks. luku 2.2.
102 Esim. MMM, lausunto, s. 24; MMM, asiantuntijakuuleminen, maa- ja metsätalousvaliokunta, s. 6.
103 Esim. Keinänen – Pajuoja 2020; Kemiläinen – Keinänen 2016.
104 Argumenttien jakautumisesta vastustavan, kannattavan ja neutraalin blokin välillä, ks. liite III.



Kuvio 4. Luonnonsuojelulain valmistelussa käytetyt argumentit verkostokartan muodossa. Kohdassa 1) esitetään kaksiulotteinen verkosto, jossa organisaatiot kuvataan ryhmittyneenä niiden käyttämien argumenttien ympärille. Värialueet havainnollistavat, että argumenttien käyttötavat kannattavassa, vastustavassa ja neutraalissa tarkoituksessa limittyvät. Kohdassa 2) esitetään käytetyimmät kuusi oikeusvaltioargumenttia niiden kannattavan ja vastustavan käyttötarkoituksen mukaisine käyttöosuuksineen.

vio 4, kohta 2). Esimerkiksi Metsäteollisuus ry perusteli kantaansa toteamalla, että ehdotettu luontotyyppisuojelukokonaisuus oli epäselvä, monimutkainen ja ennakoimaton. Rajauspäätösmenettelyssä pitäytyminen ratkaisisi nämä ongelmat ja toteuttaisi maanomistajien omaisuudensuojaa ja oikeusturvaa paremmin.[105]

Luontotyyppisuojeluehdotuksiin myönteisesti suhtautuneiden toimijoiden argumentit taas ovat oikeudellisesti heikompia ja liittyvät erityisesti luonnonsuojelun arvoon ja huoleen luonnon monimuotoisuuden tilasta.[106] Enemmistö kannattajista (91 %) perusteli kantaansa arvoihin liittyvillä argumenteilla (kuvio 4, kohta 2). Esimerkiksi SLL ehdotti lausuntokierroksella, että luontotyyppisuojelun alaan lisättäisiin uusia menettelyjä ja luontotyyppejä. Jo sellaisenaan ehdotusta kuitenkin pidettiin ”hyvänä ja kannatettavana”, sillä se ”parantaisi luonnon tilaa”.[107] Lopulliseen hallituksen esitykseen tehtyjä muutoksia SLL taas vastusti argumentoimalla, että luontotyyppisuojelu oli keskeinen keino ehkäistä monimuotoisuuden vähenemistä.[108] Tällaisessa argumentoinnissa luonnonsuojelu kuvataan ”ihmiskunnan henkivakuutu[ksena]”, jonka voimassa pitämiseen lainsäädäntöuudistus liittyi.[109] Argumentoinnissa hyödynnettiin kuitenkin myös muita oikeusvaltio-osatekijöitä, esimerkiksi sisäisten ristiriitojen kieltoa (53 %) sekä selkeyden, tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden tavoitetta (38 %).

Aineiston perusteella samaa oikeusvaltioperustetta voitiin käyttää argumenttina sekä luontotyyppisuojelusäännösten vastustamisessa että kannattamisessa, mitä verkostokartan (kuvio 4, kohta 1) toimijoita ja argumentteja yhdistävät yhteydet ilmentävät. Esimerkiksi ympäristöperusoikeutta käytettiin pääasiallisesti luontotyyppisuojelukokonaisuuden kannattamiseen, mutta sillä voitiin perustella myös luonnonsuojelun kustannusten tasaamista ja vastustaa ehdotettua korvauskynnystä. Korvaustasoista huolehtiminen näyttäytyy tällöin osana PL 20 §:n mukaista jokaisen vastuuta ympäristöstä. Koska monimuotoisuuden turvaaminen on yleisen edun mukaista, kaikkien osallistumista kustannuksiin ”on pidettävä kohtuullisena”.[110] Samojen oikeusvaltioperusteiden käyttäminen vastakkaisen argumentaation pohjana muistuttaa kriittisessä oikeustutkimuksessa tunnistetusta oikeusnormien epämääräisestä luonteesta eli mahdollisuudesta päätyä oikeuskysymyksissä erilaisiin tulkintoihin samalla perusteella.[111] Myös oikeusvaltiokirjallisuudessa on korostettu, että oikeus on aina argumentaatioon perustuva käytäntö. Argumentaatio mahdollistaa toimijuuden oikeusjärjestelmässä ja ulottuu myös oikeusvaltiokäsitteen sisältöön.[112] Tutkimuksemme havainnollistaa tätä argumentaatiokäyttöä käytännössä.

4.3. Toimijat, näkemykset ja vaikuttaminen – esimerkkinä luontotyyppien huomioonottamista koskeva säännös

Tässä luvussa keskitymme toimijoiden vaikuttamiseen luonnonsuojelulain uudistustyössä ja analysoimme, kenen näkemysten ja millaisten argumenttien mukaisia muutoksia proses-

105 Metsäteollisuus ry, lausunto, s. 8–12; Metsäteollisuus ry, asiantuntijakuuleminen, ympäristövaliokunta, s. 2; Metsäteollisuus ry, asiantuntijakuuleminen, talousvaliokunta, s. 2.
106 Ks. liite III.
107 SLL, lausunto, s. 2, 9.
108 SLL, asiantuntijakuuleminen, maa- ja metsätalousvaliokunta, s. 3; Suomen ympäristökeskus, lausunto, s. 5–7; Her Finland, lausunto, s. 1.
109 WWF, asiantuntijakuuleminen, ympäristövaliokunta, s. 4.
110 MTK, lausunto, s. 35.
111 Esim. Raitasuo 2022, s. 35–38; Tushnet 1991, s. 1524.
112 Waldron 2011, s. 20–21; Waldron 2023, s. 2, 38.

sin aikana tehtiin ja miten tehtyjä muutoksia perusteltiin. Havainnollistamme vaikuttamisen merkityksellisyyttä keskittymällä luontotyyppien huomioonottamista koskevaan säännökseen.[113]

Lausunnolle lähetetyn säännösversion mukaan viranomaisen olisi tullut ottaa uhanalaiset luontotyypit huomioon ympäristönsuojelulain, vesilain ja kaivoslain mukaisissa lupamenettelyissä ja kaavoitusta koskevissa päätöksissä.[114] Uuden huomioonottamisvelvoitteen oli tarkoitus muodostaa vastinpari kyseisten lakien säännöksille ja selkeyttää uhanalaisten luontotyyppien asemaa muuttamatta luvanmyöntämisedellytyksiä. Käytännössä säännös olisi tarkoittanut viranomaisten perustelemisvelvoitetta, ja yhdessä luontotyyppien asetustasoisen luetteloinnin kanssa sen toivottiin parantavan lupamenettelyjen ennakoitavuutta ja selkeyttävän niihin liittyviä selvittämistarpeita.[115]

Lausuntokierroksella säännökseen suhtauduttiin kielteisesti erityisesti sen epäselvyyden, epätäsmällisyyden ja ennakoimattomuuden vuoksi. Sen vaikutuksia pidettiin mahdollisesti laajoina ja ennakoimattomina viranomaisten, toiminnanharjoittajien ja muiden osallisten kannalta,[116] ja ehdotuksen katsottiin luovan riskin kaksinkertaisesta sääntelystä.[117] Lisäksi vaikutustenarviointia pidettiin puutteellisena.[118] Vaikka aineellisia oikeusvaltioelementtejä koskevia argumentteja yhdistettiin huomioonottamissäännökseen vähemmän kuin suoraan lain nojalla toteutuvan automaattisen suojelun kommentointiin,[119] säännöstä vastustettiin esimerkiksi omaisuudensuojan vaarantumista koskevilla näkemyksillä. Tällaisia argumentteja käytettiin erityisesti metsätalouden ja metsänomistajien näkökulmasta: niissä huomioonottaminen ”johtaisi erityisesti metsäluontotyyppien merkittävään lisäsuojeluun kaavoituksessa”, mikä taas heikentäisi maanomistajan oikeusturvaa.[120]

Säännösesitystä puollettiin ensisijaisesti luonnonsuojelun arvoon nojautuvilla argumenteilla. Säännöstä pidettiin ympäristön kannalta positiivisena, koska se olisi antanut viranomaisille valmiuden edellyttää parempia luontoselvityksiä ja korostanut luvanhakijan selvitystarvetta sekä lisännyt tietoutta luontotyypeistä ja niiden merkityksestä.[121] Suuri osa toimijoista kuitenkin perusteli kantaansa varsin suppeasti, eikä esimerkiksi viittauksia aineelliseen tai menettelylliseen oikeusvaltiokäsitykseen tehty.

Lopullisessa hallituksen esityksessä huomioonottamissäännöstä ja sen suhdetta muihin lakeihin täsmennettiin niin, että viranomaisten olisi tullut ottaa uhanalaiset luontotyypit ”huomioon päätöksenteossa siten kuin muussa lainsäädännössä luontoarvojen turvaamisesta erikseen säädetään”.[122] Perusteluissa korostettiin nyt säännöksen informatiivisuutta. Se ei olisi

113 Liitteessä III vaikuttamisen merkityksellisyyttä tarkastellaan kaikkien luontotyyppisääntelyehdotusten osalta.
114 Luonnos hallituksen esityksestä, lakiehdotus, s. 21.
115 Luonnos hallituksen esityksestä, perustelutekstit, s. 1, 52, 168–170.
116 Esim. Teknologiateollisuus ry, lausunto, s. 2; Energiateollisuus ry, lausunto, s. 3–4; Metsäteollisuus ry, lausunto, 9–10; Elinkeinoelämän keskusjärjestö EK, lausunto, s. 3. Myös neutraalisti suhtautuvat toimijat nostivat esiin samantyyppisiä huomioita. Esim. Oikeusministeriö, lausunto, s. 6–7.
117 Esim. MMM, lausunto, s. 11; MTK, lausunto, s. 16. Samantyyppisiä huomioita tehtiin myös säännökseen neutraalisti suhtautuvissa kannanotoissa. Esim. Helsingin hallinto-oikeus, lausunto, s. 1–2.
118 Esim. Rakennusteollisuus RT, lausunto, s. 3; Energiateollisuus ry, lausunto, s. 8.
119 Ks. luku 4.2.
120 MMM, lausunto, s. 11; MTK, lausunto, s. 17; Metsänhoitoyhdistys Pohjois-Karjala, lausunto, s. 2.
121 Keski-Suomen ELY-keskus, lausunto, s. 6; Pirkanmaan liitto, s. 2.
122 HE 76/2022 vp, s. 123–124, 347.

muuttanut muiden lakien luvanmyöntämisperusteita, eikä olisi aiheuttanut välittömiä vaikutuksia esimerkiksi talousmetsien metsätalouskäyttöön, mutta sen tarkoituksena olisi ollut ”nostaa esiin” uhanalaisten luontotyyppien merkitystä ja siten ”kohdentaa” muun sääntelyn sisältöä.[123]

Eduskunnassa esitystä käsiteltiin hallinto-, laki-, maa- ja metsätalous-, perustuslaki-, talous- ja ympäristövaliokunnissa. Kuulemisissa muutettua ehdotusta vastustettiin lausuntovaihetta vastaavilla argumenteilla eli epäselvyyden ja ennakoimattomuuden sekä kaksinkertaisen sääntelyn perusteella.[124] Näitä huomioita nostivat esiin erityisesti elinkeinoelämän edustajat. Myös muutettua huomioonottamisvelvoitetta vastustettiin aineellisten oikeusvaltioargumenttien kautta: säännöksen katsottiin muodostavan riskin ”omaisuudensuojan ja oikeusturvan toteutumatta jäämisestä”, jos se johtaisi ”korvaamatta jäävien, uusiutuvien luonnonvarojen käyttöä rajoittavien tilanteiden lisääntymiseen sekä viranomaistoiminnassa että sen ulkopuolella”.[125] Säännös voisi siis johtaa ennakoimattomiin välillisiin vaikutuksiin metsätalouden harjoittamisessa.[126]

Myös valiokuntavaiheessa ehdotuksen tiukentamista vähintään lausuntoversion tasolle kannatettiin luonnonsuojelun arvoon perustuvilla argumenteilla. Muokattua huomioonottamisvelvoitetta pidettiin tällöin julistuksenomaisena ja vesitettynä, eikä sen katsottu voivan johtaa toiminnanharjoittajia koskeviin velvoitteisiin ilman kyseisten prosessien yksilöintiä.[127] Muutettuakin säännöstä pidettiin silti merkityksellisenä, sillä se olisi tuonut ”aiempaa selkeämmin esiin tarpeen ottaa uhanalaiset luontotyypit huomioon hankkeiden ja suunnitelmien luontoselvityksissä ja päätöksenteossa”.[128]

Kuulemisten jälkeisissä valiokuntien lausunnoissa perustuslakivaliokunta ei nähnyt säännöksessä perustuslaillisia ongelmia uhanalaisuuden oikeusvaikutuksettomuuden vuoksi, mutta jätti ympäristövaliokunnan tehtäväksi ”pyrkiä parantamaan sääntelyn ennakoitavuutta ja konkretisoimaan uhanalaisuuden vaikutuksia”.[129] Talousvaliokunta sen sijaan korosti, että sääntelyn tulkinnan tulisi mahdollistaa esimerkiksi talousmetsien kestävä metsätalouskäyttö.[130] Merkittäväksi muodostui maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunto, jossa valiokunta otti voimakkaasti kielteisen kannan huomioonottamisvelvoitteeseen. Perusteena olivat säännöksen omaisuuden käyttöön liittyvät vaikutukset. Uhanalaisuudella katsottiin olevan välillisiä oikeusvaikutuksia maanomistajan asemaan ”markkinakysynnän kautta” niin, että ”ehdotuksesta aiheutuva metsävarallisuuden arvon merkittävä alentuminen jä[isi] maanomistajan sietovelvollisuuden piiriin”.[131] Lisäksi valiokunta vastusti informatiivisen sääntelyn lisäämistä luonnonsuojelulakiin ja esitti, että huomioonottamisesta tulisi säätää suoraan lupalaeissa.[132]

123 HE 76/2022 vp, s. 199–200.
124 Esim. Elinkeinoelämän keskusjärjestö EK, asiantuntijakuuleminen, lakivaliokunta, s. 3; Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, asiantuntijakuuleminen, maa- ja metsätalousvaliokunta, s. 3; Metsäteollisuus ry, asiantuntijakuuleminen, maa- ja metsätalousvaliokunta, s. 1–2.
125 MTK, asiantuntijakuuleminen, ympäristövaliokunta, s. 2–3; Kemijoki Oy, asiantuntijakuuleminen, ympäristövaliokunta, s. 5.
126 MTK, asiantuntijakuuleminen, maa- ja metsätalousvaliokunta, s. 2.
127 Esim. SLL, asiantuntijakuuleminen, ympäristövaliokunta, s. 1, 3–4; Suomen luontopaneeli, asiantuntijakuuleminen, maa- ja metsätalousvaliokunta, s. 4.
128 Suomen ympäristökeskus, asiantuntijakuuleminen, maa- ja metsätalousvaliokunta, s. 2.
129 PeVL 67/2022 vp, s. 6.
130 TaVL 44/2022 vp, s. 4–5.
131 MmVL 30/2022 vp, s. 6.
132 Ibid, s. 7.

Ympäristövaliokunta otti muiden valiokuntien lausunnot ja asiantuntijakuulemisen tulokset huomioon mietintövaiheessa ja totesi varsin lakonisesti, että huomioonottamista koskeva säännös oli syytä poistaa kokonaan sen ”merkityksestä vallitsevien erilaisten näkemysten johdosta”. Valiokunta piti todennäköisenä, että ”muutettunakaan ei olisi mahdollista hälventää esitettyjä epäilyksiä siitä, että säännöksellä olisi välillisiä vaikutuksia”.[133]

Aineistomme havainnollistaa, että luontotyyppien huomioonottamiseen myönteisesti suhtautuva kanta (48 organisaatiota) ja neutraali kanta (124 organisaatiota) ovat huomattavasti yleisempiä kuin ehdotusta vastustava näkemys (20 organisaatiota). Vastustajissa korostuvat elinkeinoelämän eri sektoreiden edustajat, esimerkiksi maa- ja metsätalouden, energiatalouden ja muun elinkeinoelämän toimijaryhmiin kuuluvat organisaatiot. Ehdotukseen myönteisesti suhtautuneet organisaatiot taas edustivat luonto- ja ympäristöjärjestöjä sekä aluehallintoa ja viranomaisia.

Luontotyyppien huomioonottamista koskevaa ehdotusta muutettiin kuitenkin voimakkaasti juuri vastustajien näkemysten mukaisesti. Esimerkiksi lausuntovaiheen jälkeen tehdyt muutokset ja perustelutäsmennykset pyrkivät vastaamaan vastustajien esiin nostamiin näkökohtiin eli hälventämään epäselvyyteen ja kaksinkertaiseen sääntelyyn liittyviä huolia sekä korostamaan, että elinkeinotoiminnalle ei aiheutuisi säädöksestä välillisiäkään vaikutuksia muiden lakien lupaedellytysten lisäksi. Myös valiokuntakuulemisissa esitetyt argumentit, valiokuntien lausunnot ja ympäristövaliokunnan mietintö osoittavat, että tehdyt muutokset ja niiden perustelut huomioivat erityisesti vastustajien näkökulmia. Huomioonottamisvelvoitteen poistamista perusteltiin sen mahdollisilla välillisillä vaikutuksilla. Tätä koskevia argumentteja esittivät erityisesti metsätalouden intressejä edustavat tahot eli MTK, MMM ja Metsäteollisuus ry. Niihin perustuva näkökulma otettiin myös maa- ja metsätalousvaliokunnan kielteisen lausunnon perustaksi. Välillisiä vaikutuksia koskevat näkemykset tunnistettiin merkityksellisiksi myös ympäristöministeriön vastineessa ympäristövaliokunnalle maa- ja metsätalousvaliokunnan lausunnon jälkeen. Vastineessa pyrittiin korostamaan, ettei luonnonsuojelulaissa ollut ”kaupallisten puunostajien tai markkinakysynnän ohjaamiseen tarkoitettua sääntelyä”. Huomioonottaminen ei myöskään koskisi metsätaloutta, sillä metsälaissa, jossa metsätaloudesta säädetään, ei ole säännöksiä lupamenettelyistä, eikä huomioonottamissäännöksellä siten olisi ollut metsänhakkuita estävää vaikutusta.[134] Tästä huolimatta ympäristövaliokunnan lopullinen kanta säännökseen oli kielteinen.

Lainvalmisteluprosessiin osallistuva toimija voi ilmaista kannatuksensa tai vastustuksensa eri tavoin, eikä argumentoinnin perustaminen oikeusvaltio-osatekijöille ole edellytys prosessiin osallistumiselle. Esimerkiksi osallistujan oikeusjärjestelmää koskeva tietotaito määrittelee, millaisia perusteita kukin nostaa esiin.[135] Aineiston perusteella on mahdotonta sanoa, missä määrin juuri käytetyt argumentit vaikuttivat sääntelyn lopulliseen sisältöön ja olisiko lopputulos ollut sama ilman oikeusvaltiopohjaista argumentointia. Vastustajien argumentoinnin oikeusvaltiokeskeisyys ja argumenttien toistuminen niin ympäristöministeriön dokumenteissa

133 YmVM 17/2022 vp, s. 15.

134 Ympäristöministeriö, Vastine ympäristövaliokunnalle maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntoon MmVL 30/2022 vp – HE 76/2022, 28.11.2022, s. 3–4.

135 Oikeusvaltiokehystys vaatii oikeudellista asiantuntemusta. Oikeusvaltiokirjallisuudessa onkin tunnistettu riski siitä, että oikeusvaltio alkaa tarkoittaa juristi- ja tuomarivaltiota. Tamanaha 2004, s. 5.

kuin valiokuntien asiakirjoissa viittaavat kuitenkin siihen, että oikeusvaltiokytkentä voi auttaa toimijaa esittämään lainvalmisteluprosessin kannalta painavia argumentteja. Arvoja koskevat argumentit taas voi olla helpompi jättää huomiotta lainvalmistelussa.

5. Yhteenvetoa ja pohdintaa

Tarkastelimme artikkelissa toimijuutta, toimijoiden vaikuttamista lainvalmisteluprosessiin sekä toimijoiden käyttämiä oikeudellisia argumentteja analysoimalla luonnonsuojelulain luontotyyppisuojelun uudistamista. Verkostoanalyysiä ja laadullista sisällönanalyysiä yhdistämällä kartoitimme toimijaverkoston rakenteita ja valta-asemia sekä analysoimme käytettyjä oikeusvaltioargumentteja. Toimijoihin ja niiden käyttämiin argumentteihin keskittyminen tarjoaa uudenlaisen lähestymiskulman luonnonsuojelulakiin ja sen valmisteluun keskittymällä lainsäädännön sisällön sijaan toimijoiden näkemyksiin oikeuden kestävyysmurroksen edistämisessä. Vaikka tässä artikkelissa analysoitiin luonnonsuojelulakia, voidaan erityisesti analyysin oikeusvaltioargumentointia koskevat havainnot yleistää jossain määrin koskemaan myös muuta kestävyysmurrosta tukevaa lainsäädäntöä ja sen kohtaamia oikeudellisia hitausvoimia.[136]

Luonnonsuojelulain valmistelu näyttää ensinnäkin, että lainvalmisteluprosessiin osallistui rajallinen joukko vaikutusvaltaisia toimijoita. Vaikka määrällisesti suurin osa toimijoista suhtautui ehdotuksiin neutraalisti, verkostoasemassa keskeiset toimijat ilmaisivat usein kantansa selkeästi. Lisäksi luontotyyppisuojelusäännösten vastustajat näyttävät nousseen suhteellisesti useammin keskeisiksi toimijoiksi. Verkostoteoriassa keskeisen toimijan ajatellaan pystyvän vaikuttamaan prosessiin ja sen lopputulokseen. Kun luontotyyppisuojelun kokonaisuutta koskevia tuloksia tarkastellaan yhdessä luontotyyppien huomioonottamista koskevan säännöksen lainvalmisteluprosessin aikaisen kehityksen kanssa, tuloksemme näyttäytyvät vastustajien näkökulmasta verkostoteorian mukaisina: luontotyyppien huomioonottamista koskevaan sääntelyyn tehdyt muutokset olivat näiden toimijoiden mielipiteiden ja argumenttien mukaisia. Näin ollen prosessissa on tunnistettavissa toimijoita, jotka saivat vaikutusvaltaa sen perusteella, miten keskeisesti ne asemoituivat verkostossa. Nämä toimijat myös käyttivät laajasti oikeusvaltioargumentteja oman näkökulmansa tukemiseen. Toisaalta lainvalmisteluprosessissa keskeisiksi toimijoiksi nousee myös luontotyyppisuojelukokonaisuuteen neutraalisti suhtautuneita ja sitä kannattaneita toimijoita, joiden keskeisyys ei ole samanlaisessa suhteessa prosessin lopputulokseen. Verkostossa valta vaikuttaa olevan keskeisen verkostoaseman ja argumentointitapojen yhteismuodostuva kokonaisuus.[137] Luonnonsuojelulain toimijaverkoston analyysin tulokset tukevat myös aikaisempia havaintoja siitä, että konfliktin ja vastakkainasettelun todennäköisyys hallintoverkostossa on suuri silloin, kun uskomukset ja toimijan tai toimijaryhmän positioperustaisuus määräävät yhteistyötä sen sijaan, että koordinaatio olisi korostetun viranomaisvetoista.[138]

Aineiston perusteella samaan toimijaryhmään kuuluvien toimijoiden näkemykset ovat samantyyppisiä ja stabiileja luontotyyppisuojeluesitysten kokonaisuutta koskien. Tällaiset omi-

136 Ks. Soininen ym. 2026.
137 Siemers 2025; Cairney 2018.
138 Gronow ym. 2019.

naisuudet – tutkitussa verkostossa näkökulmat – synnyttävät melko tyypillisesti verkostoihin homogeenisiä alaryhmiä.[139] Myös laadullinen aineisto tukee tätä havaintoa, sillä toimijat saattoivat avoimesti todeta kommentoivansa ehdotuksia omasta näkökulmastaan. Vaikka luontotyyppisuojelu-uudistuksia vastustavissakin kommenteissa korostui ajoittain luonnonsuojelutavoitteen tärkeys ja huoli luonnon monimuotoisuudesta, pidettiin säädösehdotuksia oman intressiryhmän, esimerkiksi maa- ja metsätaloustuottajien, näkökulmasta huonoina ja epätoivottavina. Kommentoinnista on siten havaittavissa jonkintasoinen vastakkaisten kantojen ymmärtäminen, mutta niille altistuminen ei johtanut näkökulmien muuttumiseen. Yhtenä syynä tähän voi olla kyseisen verkoston evoluution lyhyys, koska prosessi alkaa ohjaustyöryhmävaiheesta ja päättyy valiokuntavaiheeseen. Siksi yhteiselle oppimiselle ja näkökulmien muutokselle oli vain vähän aikaa tai mahdollisuuksia. Tältä osin advocacy coalition -teorian mukaisesti koalitiot vaikuttivat pysyviltä, eikä oppivaa kohtaamista tai mukautumista muiden mielipiteisiin näyttänyt tapahtuvan osana lainvalmistelua. Vaikka lain valmisteluprosessin jälkeisessä lain täytäntöönpanossa voi vielä tapahtua oppimista, jo prosessin aikana voisi olla tarvetta ja tilaa oppimiselle vastakkainasettelun lieventämiseksi. Lisäksi näkökulmien pysyvyyttä voi selittää lainvalmisteluprosessin keskittyminen yksilökohtaisen osallistumisen mahdollistamiseen yhteistoiminnallisen prosessin sijaan.

Lainvalmistelun näkökulmien jakautumisessa sektoreittain toistuu vastakkainasettelu, joka on tunnistettu tutkimuksessa myös aiemmin.[140] Esimerkiksi *Aino Rantamäen* ym. tulkitessa kansallisen turvallisuuden päätöksentekoverkostoa vahva episteemisen hallinnan näkökulma nousi esiin politiikkaohjaukseen vaikuttavana tekijänä. Politiikkanäkemysten ja tulkintaperspektiivien samanlaisuus synnytti koheesioltaan yhtenäisiä blokkeja, joiden vaikutusvalta korostui lainvalmisteluprosessin eri vaiheissa.[141] Biodiversiteettikysymyksiin liittyvissä poliittisissa prosesseissa siiloutuneisuuden ongelma on huomattu laajemminkin.[142]

Toiseksi tuloksemme havainnollistavat, että erityisesti vastustajat hyödynsivät erilaisia oikeusvaltioargumentteja kattavasti lainvalmisteluprosessin aikana. Tällöin argumentaatio pohjautui oikeudellisiin näkökohtiin, erityisesti muodollisiin ja aineellisiin oikeusvaltio-osatekijöihin. Niiden samanaikainen argumenttikäyttö tarkoittaa, että muodolliseen oikeusvaltiokäsitykseen perustuva argumentointi sekoittuu säännösehdotusten sisältöä hyväksi tai huonoksi arvottaviin päätelmiin. Kirjallisuudessa esitetty oikeusvaltion osatekijöiden erottelu ja muodollisen oikeusvaltiokäsityksen erillisyys normatiivisista kannanotoista ei siten toteudu ainakaan luonnonsuojelulain valmistelussa.[143] Ylipäänsä oikeusvaltio-osatekijöiden monitulkintaisuus mahdollistaa sen, että samoja osatekijöitä voidaan hyödyntää säädösehdotusten vastustamisessa ja kannattamisessa.

Oikeusvaltioargumentit vaikuttavat olevan erityisesti vastustavien toimijoiden argumentaation kannalta hyödyllisiä, sillä niiden kautta yksityisiin intresseihin perustuvia kantoja voidaan esittää neutraaleina heijasteina oikeusjärjestelmän perusarvoista, esimerkiksi lainsäädännön selkeydestä ja ennakoitavuudesta. Kuten kirjallisuudessa on todettu, oikeusvaltion käsitteellä

139 Wagner ym. 2023.
140 Esim. Pirkkala 2017.
141 Rantamäki ym. 2025.
142 Pröbstl ym. 2023.
143 Vrt. Raz 1979, s. 211; Craig 1997, s. 467.

on siten omanlaistaan valtaa. Kun lainvalmistelua tai muuta viranmaistoimintaa kritisoidaan oikeusvaltioperiaatteen vastaisena, valtiokoneiston toiminta näyttäytyy vilpillisenä riippumatta siitä, onko kritiikille faktaperusteista syytä.[144] Oikeusvaltiokytköksen vuoksi toimijoiden käyttämiä argumentteja ja niiden takana olevia intressejä on vaikea kritisoida. Oikeusvaltioperiaatteen monitulkintaisuus avaa entisestään mahdollisuuksia argumentointiin eri näkökulmista. Esimerkiksi muodollinen oikeusvaltiokäsitys soveltuu erityisesti omaisuudensuojaan liittyvien intressien suojaamiseen.[145] Löydöksemme on tältä osin samansuuntainen aikaisemman tutkimuksen kanssa, jossa on todettu, että oikeusvaltio-osatekijöihin perustuvilla argumenteilla voidaan pyrkiä paitsi uudistamaan oikeusjärjestelmään ympäristöllisesti kestävämpään suuntaan myös ylläpitämään rakenteita ja polkuriippuvuuksia, jotka estävät laajempia oikeudellisia ja yhteiskunnallisia muutoksia.[146] Oikeusvaltiokäsityksen sisältämien arvovalintojen vuoksi toimijoiden tulisi kuitenkin olla avoimia siitä, millaista oikeusvaltiokäsitystä ne edustavat.[147]

Kolmas löydöksemme kytkeytyy luontotyyppien huomioonottamissäännöksen analysointiin ja siihen, että säännöstä muokattiin lainvalmisteluprosessin aikana erityisesti vastustavien kommenttien perusteella. Erityisen merkityksellisiksi nousivat säännöksen mahdolliset välilliset vaikutukset metsätalouteen, vaikka säännökseen myönteisesti tai neutraalisti suhtautuneet kannat olivat lukumääräisesti yleisempiä. Lopulta ensin informatiiviseksi heikennetty säännös poistettiin eduskuntakäsittelyn aikana.

Tulostemme perusteella voidaan todeta, että luontotyyppien huomioonottamista vastustavien toimijoiden argumentaatio on ollut vaikuttavaa eli ne saivat näkemystensä mukaisia muutoksia ajettua läpi valmisteluprosessin aikana. Tutkimuksessa emme pyrkineet osoittamaan suoraa syy-yhteyttä tehtyjen muutosten ja käytettyjen argumenttien välillä. Oikeusvaltion käsite pitää kuitenkin sisällään ajatuksen lainsäätäjän toimivallan rajoittamisesta.[148] Esimerkiksi Suomessa perustuslaki ja erityisesti sen perusoikeuksia koskeva sääntely asettavat osaltaan rajoitteita lainvalmisteluprosessin toteuttamiselle sekä uusien säädösten sisällölle ja sitä kautta kestävyysmurroksen sääntelylle.[149] Oikeusvaltiollinen kehystys voi auttaa toimijoita esittämään lainvalmisteluprosessissa resonoivia argumentteja, jotka saavat enemmän strategista painoarvoa kuin arvopohjaiset näkökulmat ja vaikuttavat myös prosessin lopputulokseen. Näin ollen oikeusvaltiokehys voi toimia oikeudellista kestävyysmurrosta kiihdyttävänä, ohjaavana ja jarruttavana tekijänä.[150]

Kestävyysmurroksen edistäminen voikin edellyttää oikeusvaltiokäsitteen ja esimerkiksi selkeyden ja ennakoitavuuden vaatimusten uudelleentarkastelemista. Säännöstekstien muuttaminen aiheuttaa aina hetkellisen epäselvyyden ja epävarmuuden siitä, miten uutta muotoilua on tulkittava. Lopullinen ratkaisu yksittäiseen oikeuskysymykseen saadaan ylimpien tuomioistuinten ratkaisuissa, joiden saamiseen menee aikaa. Jos oikeusvaltiokäsityksessä painotetaan

144 Craig 1997, s. 487; Bosselmann 2013, s. 13–14.
145 Tamanaha 2004, s. 122.
146 Soininen ym. 2026, s. 4, 14.
147 Craig 1997, s. 487.
148 Esim. Tuori 2011, s. 207.
149 Ks. luku 2.2.
150 Oikeuden näistä rooleista kestävyyssiirtymässä, ks. Soininen ym. 2021.

tällaisia elementtejä, syntyy riski siitä, että oikeusvaltioideaali jarruttaa lainsäädäntömuutosten tekemistä niiden mahdollisen epäselvyyden ja ennakoimattomuuden vuoksi.

Ympäristökeskeinen ajatus oikeusvaltiosta voi auttaa uudelleenmuotoilemaan oikeusvaltiokäsitteen sisältöä ja nostamaan myös luonnonsuojelun ja ympäristön intressejä oikeusvaltion keskeisiksi osatekijöiksi. Oikeusvaltiokäsitys voisi tällöin edellyttää perusoikeuksien lyhytaikaista rajoittamista ympäristöllisten näkökulmien edistämiseksi,[151] ja ympäristöoikeudellista kirjallisuutta voitaisiin hyödyntää oikeusvaltiokäsitteen uudelleenmäärittelyssä.[152] Ympäristölliseen suuntaan laajennettu oikeusvaltiokäsitys voisi toimia tukena myös kestävyysmurrosta edistävissä lainvalmisteluprosessissa ja avata ympäristöllisesti kunnianhimoisten esitysten kannattajille uusia argumentaatiomahdollisuuksia. Tällainen argumentaatiokäyttö vaatisi kuitenkin toimijoilta oikeudellista ja ehkä jopa teoreettista osaamista. Sen etuna olisi, että esitysten kannattajien ja vastustajien argumentointi nojaisi samoihin perusteisiin, jolloin argumentit olisivat helpommin suhteutettavissa toisiinsa. Toisaalta myös tällaisessa argumentaatiokäytössä ja sen analysoinnissa tulisi muistaa oikeusvaltion käsitteeseen liittyvä monitulkintaisuus ja käsitteen avoimuus sekä se, että myöskään ympäristönäkökulmia edistävä oikeusvaltioargumentaatio ei ole toimijoiden intresseistä vapaata tai neutraalia.

Abstract in English

WHICH ACTORS INFLUENCE THE LAW DRAFTING AND WHICH LEGAL ARGUMENTS THEY EMPLOY? AN ANALYSIS OF THE REFORM OF THE FINNISH NATURE CONSERVATION ACT

Sustainability issues evoke strong political passions, and their solutions impact the social and economic standing of stakeholders differently. Consequently, these actors often seek to influence sustainability policies and legislation. This article examines the reform of the Finnish Nature Conservation Act, focusing on its provisions regarding habitat protection. It analyses the agency of the involved actors and the rule of law arguments they employ, while also drawing attention to their influence on the final outcome of the legislative process. Social network analysis is used to describe the actors and their networks; additionally, the rule of law arguments are analysed qualitatively. The results reveal that a small group of influential opponents of habitat protection had a significant impact on the legislative process. The opponents used rule of law arguments extensively, whereas the supporters of the provisions relied on value-based considerations. The opponents also succeeded in pushing through amendments to the proposed legislation. Although a greener version of the rule of law principle could promote sustainability transition, it would also remain subject to different interpretations and argumentation.

Keywords: Finnish Nature Conservation Act, law drafting, agency, legal argumentation, rule of law principle

151 Bugge 2013, s. 8.
152 Ks. luku 2.2.

Liite I

Oikeusvaltioulottuvuus	Osatekijät koodauksessa
Sisällöllinen	Omaisuudensuoja Elinkeinovapaus Oikeudenmukainen oikeudenkäynti Ympäristöperusoikeus Ympäristön arvo
Muodollinen	Taannehtivuuden kielto Ei sisäisiä ristiriitoja Ei jatkuvaa muutosta Ei mahdottomia vaatimuksia Ennakoitavuus Selkeys, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus Sääntöjen yleisyys Lainsäädännön julkisuus Vallankäytön muodollinen ulottuvuus, esimerkiksi sääntelytasojen jako asetukseen ja lakiin Viranomaisten toimivalta ja resurssit Viranomaistoiminnan ja säännösten yhdenmukaisuus
Menettelyllinen	Tuomioistuinten rooli Lainvalmisteluprosessin toteuttaminen ja vaikutustenarviointi

Liite II

Organisaatio	**Toimi-ja-ryhmä**	**Näkö-kulma**	**Kaksiulotteisen verkoston keskeisyys keskeisimmästä alkaen**	**Yksiulotteisen verkoston keskeisyys vertailukoh-tana**
Ympäristöministeriö	11	Kannat.	0,928571403026581	223
Suomen luonnonsuojeluliitto ry	1	Kannat.	0,785714268684387	366
Suomen Kuntaliitto ry	4	Neutr.	0,714285731315613	334
Metsähallitus	4	Kannat.	0,571428596973419	341
MTK	7	Vast.	0,571428596973419	337
Suomen Ympäristökeskus	3	Kannat.	0,571428596973419	326
Saamelaiskäräjät	9	Neutr.	0,5	315
Helsingin yliopisto	3	Kannat.	0,5	307
Maa- ja metsätalousministeriö	11	Vast.	0,5	303
Metsäteollisuus ry	7	Vast.	0,428571432828903	318
Elinkeinoelämän Keskusliitto EK	5	Vast.	0,428571432828903	300
Helsingin yliopiston tieteenharjoittajat (9)	3	Kannat.	0,428571432828903	147
Kaivosteollisuus ry	6	Vast.	0,357142865657806	294
Energiateollisuus ry	8	Vast.	0,357142865657806	289
Suomen metsäkeskus	7	Neutr.	0,357142865657806	282
Suomen Metsästäjäliitto r.y.	12	Neutr.	0,357142865657806	278
Oikeusministeriö	10	Neutr.	0,357142865657806	272
Luonnonvarakeskus	3	Neutr.	0,28571429848671	278
Suomen ilmastopaneeli	3	Kannat.	0,28571429848671	278
Suomen Luontopaneeli	3	Kannat.	0,28571429848671	278
SLC r.f.	7	Vast.	0,28571429848671	275
Työ- ja elinkeinoministeriö	11	Neutr.	0,28571429848671	274
WWF Suomi	1	3	0,28571429848671	261
Uudenmaan liitto	4	Neutr.	0,28571429848671	245
Luonnontieteellinen keskusmuseo	3	Kannat.	0,28571429848671	243
Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus	4	Kannat.	0,28571429848671	243
Natur och Miljö rf	1	Neutr.	0,28571429848671	230
Paliskuntain yhdistys	9	Kannat.	0,28571429848671	224
Varsinais-Suomen liitto	4	Vast.	0,214285716414452	250
Suomen riistakeskus	12	Vast.	0,214285716414452	250
Kalatalouden Keskusliitto ry	7	Neutr.	0,214285716414452	250
Kainuun liitto	4	Kannat.	0,214285716414452	250
Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry	12	Kannat.	0,214285716414452	250
Geologian tutkimuskeskus	3	Vast.	0,214285716414452	249
Kemijoki Oy	8	Vast.	0,214285716414452	249

Liite III

Näkökulma	**Kannattava 66 toimijaa (lausuntokierros -32)**		**Neutraali 97 toimijaa (lausuntokierros -51)**		**Vastustava 29 toimijaa (lausuntokierros -7)**	
Toimijat **(keskeisimmät 10 toimijaa)**	Aallokas Oy BIOS-tutkimusyksikkö BirdLife Suomi ry Etelä-Hämeen Luonnonsuojelupiiri ry Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus Etelä-Pohjanmaan liitto Helsingin kaupunki **Helsingin yliopisto** Helsingin yliopiston tieteenharjoittajat (9) Her Finland Hämeen liitto Itä-Suomen yliopiston tieteenharjoittaja (1) John Nurmisen Säätiö Jyväskylän yliopiston tieteenharjoittajat (2) Kainuun liitto Keski-Suomen ELY-keskus Keski-Suomen liitto Kokemäenjoen vesistön vesiensuojeluyhdistys ry Lahden kaupunki Lapin ELY-keskus Luonnonsuojeluliitto Tapiola ry Luonnontieteellinen keskusmuseo Luonto-Liitto ry Meidän metsämme -kansalaisryhmä **Metsähallitus** MiningWatch Finland ry Paliskuntain yhdistys Pirkanmaan ELY-keskus Pirkanmaan liitto Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus Pohjois-Pohjanmaan liitto Pohjois-Savon ELY-keskus Pohjois-Savon luonnonsuojelupiiri ry Pro Heinävesi Päijät-Hämeen liitto Satakuntaliitto Suomen Ilmastopaneeli Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra Suomen luonnonsuojeluliiton Etelä-Savon piiri Suomen luonnonsuojeluliiton Jyväskylän seudun yhdistys Suomen Luonnonsuojeluliiton Keski-Suomen piiri ry Suomen luonnonsuojeluliiton Kymenlaakson piiri ry Suomen luonnonsuojeluliiton Lapin piiri ry Suomen luonnonsuojeluliiton Oulun yhdistys ry Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjanmaan piiri ry Suomen luonnonsuojeluliiton Pohjois-Pohjanmaan piiri ry Suomen luonnonsuojeluliiton Uudenmaan piiri Suomen luonnonsuojeluliitto Etelä-Karjala ry **Suomen luonnonsuojeluliitto ry** Suomen luonnonsuojeluliitto SLL Pirkanmaan piiri ry Suomen Luontopaneeli Suomen Tuulivoimayhdistys ry Suomen Vapaa-ajankalastajien Keskusjärjestö ry **Suomen Ympäristökeskus** Tammelan Pyhäjärven-Kuivajärven suojeluyhdistys ry Turun hallinto-oikeus Turun kaupunki Uudenmaan ELY-keskus Vantaan kaupunki Varsinais-Suomen ELY-keskus WWF Suomi **Ympäristöministeriö** Ympäristönsuojeluviranhaltijat ry Ympäristötiedon foorumi Åbo Akademi Åbo Akademin tieteenharjoittaja (1)		Animalia ry Arktisen Lapin ympäristönsuojelu (Oy) Biologian ja maantieteen opettajien liitto ry Creatura Think & Do Tank ry Dodo ry Eläinvihreät ry Erikoissyyttäjät Espoon Kaupunki Etelä-Karjalan liitto Etelä-Savon ELY-keskus Etelä-Savon maakuntaliitto Etelä-Suomen aluehallintovirasto Fingrid Oyj Helen Oy Helsingin hallinto-oikeus Helsingin Seudun Lintutieteellinen Yhdistys Tringa ry Hämeen ELY-keskus Ihmisoikeuskeskus Ilmastoisovanhemmat ry - Klimatmor- och farföräldrar rf Intresseföreningen för en levande skärgård r.f Itä-Suomen aluehallintovirasto Kainuun ELY-keskus Kalatalouden Keskusliitto ry Kansallismieliset eläin- ja luonnonsuojelijat ry KELSU KEHA ELY-keskusten sekä TE-toimistojen kehittämis- ja hallintokeskus Keski-Pohjanmaan liitto Keskisen Suomen liito-oravayhdistys ry Kiinteistönomistajat ja rakennuttajat Rakli ry Kolin Vaeltajat ry Koneyrittäjät ry Korkein hallinto-oikeus Kristinestads stad Kuopion kaupunki Kvarkens fiskeriområde Kymenlaakson liitto Kyyveden hoitokunta Lapin kauppakamari Lapin liitto Lapin Matkailuelinkeinon Liitto Lappeenrannan kaupunki Liikenne- ja viestintäministeriö Loimaan kaupunki Luonnonperintösäätiö Luonnonvarakeskus Maa- ja kotitalousnaisten Keskus ry Maanmittauslaitos Maanomistajain Liitto ry Merenkurkun Erä- ja luonto-oppaat ry METO – Metsäalan Asiantuntijat ry Metsänhoitoyhdistys Keski-Suomi Metsänhoitoyhdistys Pirkanmaa ry MTK Keski-Pohjanmaa MTK-Lappi ry Museovirasto Natur och Miljö rf Nordic Hunter´s Alliance Oikeuskanslerin virasto Oikeusministeriö Opetus- ja kulttuuriministeriö Oulun kaupunki Pirkkalan kunta Pohjanmaan liitto Pohjois-Karjalan maakuntaliitto Pohjois-Savon ELY-keskuksen kalatalousyksikkö Poliisihallitus Puolustusministeriö Ruokavirasto **Saamelaiskäräjät** Saamelaisneuvosto Saimaa ilman kaivoksia ry Sámi Árvvut rs SEY Suomen eläinsuojelu ry Sisäministeriö Sisäministeriön poliisiosasto Suomen Ammattikalastajaliitto SAKL ry Suomen herpetologinen yhdistys ry. **Suomen Kuntaliitto ry** Suomen Latu ry Suomen luonto- ja ympäristökoulujen liitto ry Suomen metsäkeskus Suomen Metsästäjäliitto – Finlands Jägarförbund r.y. Suomen yrittäjät ry Trofeeton EU-työryhmä Tulli Turun yliopisto Turun yliopiston tieteenharjoittajat (3) Turvallisuus- ja kemikaalivirasto Työ- ja elinkeinoministeriö Uudenmaan liitto - Nylands förbund Vaasan hallinto-oikeus Valtiovarainministeriö Vanajavesisäätiö Vesialueomistajain liitto VEALO ry Villieläinhoitola Nordic Wildlife Care ry Väylävirasto Ympäristökasvatusjärjestö FEE Suomi ry Österbottens Fiskarförbund		Bioenergia ry Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia Elinkeinoelämän Keskusliitto EK Energiateollisuus ry Etämetsänomistajien Liitto ry Finnpulp Oy Geologian tutkimuskeskus Kaivosteollisuus ry Kemijoki Oy Latitude 66 Cobalt Oy **Maa- ja metsätalousministeriö** **Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry** Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry Metallinjalostajat ry Metsänhoitoyhdistys Etelä-Savo Metsänhoitoyhdistys Pohjois-Karjala ry Joensuun toimisto **Metsäteollisuus ry** MTK Häme MTK-Pohjois-Karjala Nordkalk Oy Ab Rakennusteollisuus RT ry / INFRA ry Sahateollisuus ry Suomen Malminjalostus Oy Suomen riistakeskus Suomen yhteismetsät ry Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC r.f. Teknologiateollisuus ry UPM-Kymmene Oyj Varsinais-Suomen liitto	
Blokkien tiheys	**kaksiulotteinen 0,17**	yksiulotteinen 0,86	**kaksiulotteinen 0,12**	yksiulotteinen 0,70	**kaksiulotteinen 0,20**	yksiulotteinen 0,84
Tiheys ilman lausuntokierrosta	kaksiulotteinen 0,22	**yksiulotteinen 0,61**	kaksiulotteinen 0,14	**yksiulotteinen 0,37**	kaksiulotteinen 0,19	**yksiulotteinen 0,74**
Oikeusvaltioargumenttien käyttö	64 toimijaa 66:sta		26 toimijaa 97:stä		28 toimijaa 29:stä	
Oikeusvaltioargumementit käytetyyden mukaan	1. **ympäristöarvo 90,6 %** 2. ei sisällä ristiriitoja 53,1 % 3. selkeys, tarkkarajaisuus, täsmällisyys 35,5 % 4. ennakoitavuus 26,6 % 5. omaisuudensuoja 21,9 % 6. viranomaisten toimivalta ml. resurssit 14,1 % 7. PL 20 § 14,1 % 8. luonnonsuojelun hyväksyttävyys 10,9 % 9. oikeudenmukainen oikeudenkäynti 10,9 % 10. vallankäytön muodollinen ulottuvuus sääntelyssä - asetuksenantovaltuus 7,8 % 11. ei mahdottomuuksia 4,7 % 12. viranomaistoiminnan ja säännösten yhdenmukaisuus 4,7 % 13. vaikutustenarviointi osana lainsäädäntöprosessia 3,1 % 14. elinkeinovapaus 1,6 %		1. selkeys, tarkkarajaisuus, täsmällisyys 76,9 % 2. ei sis. ristiriitoja 57,7 % 3. ennakoitavuus 57,7 % 4. vaikutustenarviointi osana lainsäädäntöprosessia 26,9 % 5. oikeudenmukainen oikeudenkäynti 23,1 % 6. omaisuudensuoja 23,1 % 7. ympäristöarvo 23,1 % 8. ei mahdottomuuksia 19,2 % 9. elinkeinovapaus 11,5 % 10. viranomaisten toimivalta ml. resurssit 11.5 % 11. sääntöjen julkisuus 7,7 % 12. vallankäytön muodollinen ulottuvuus sääntelyssä - asetuksenantovaltuus 7,7 % 13. PL 20 § 7,7 % 14. luonnonsuojelun hyväksyttävyys 7,7 %		1. **selkeys, tarkkarajaisuus, täsmällisyys 82,1 %** 2. **ennakoitavuus 78, 5** 3. oikeudenmukainen oikeudenkäynti 67,9 % 4. omaisuudensuoja 57,1 % 5. luonnonsuojelun hyväksyttävyys 50 % 6. ei sis ristiriitoja 46,4 % 7. ei mahdottomuuksia 35,7 % 8. elinkeinovapaus 35,5 % 9. vaikutustenarviointi osana lainsäädäntöprosessia 32,1 % 10. viranomaisten toimivalta ml. resurssit 17,9 % 11. viranomaistoiminnan ja säännösten yhdenmukaisuus 17,9 % 12. ympäristöarvo 14,3 % 13. sääntöjen julkisuus 10,1 % 14. PL 20 § 10,1 % 15. vallankäytön muodollinen ulottuvuus sääntelyssä - asetuksenantovaltuus 3,4 %	
Tulkinta	Kannattavista ja neutraaleista toimijoista jopa puolet ovat linkittyneet verkostoon lausuntokierroksen kautta. Tämä vaikuttaa verkoston tulkintaan. Näkökulma-blokkien tiheys puolestaan kuvaa sitä, miten tiheästi ne ovat kohdanneet (linkittyneet) oman blokkinsa toimijoihin. Lausuntokierroksella toimijat eivät kohdanneet toisiaan, jolloin tapahtuman jättäminen pois yksiulotteisen verkoston tiheyslaskemista tuottaa verkostossa tarkemman kuvan. Näin saavutetaan ymmärrys siitä, ketkä toimijat ovat toisiasiallisesti kohdanneet toisensa tapahtumissa ja miten nämä kohtaamiset heijastuvat prosessin lopputulokseen ja vallan jakautumiseen verkostossa. Tämä on verkoston tulkinnan kannalta keskeistä. Blokkien erojen tarkastelun perusteella vastustavan näkökulman toimijoista suhteellisesti suurempi osuus on osa yksiulotteista relaatioverkostoa. Toimijat ovat tosiasiallisesti kohdanneet blokkinsa muita toimijoita verkostossa enemmän kuin kahden muun näkökulman blokeissa on kohdattu. Siksi vastustavien toimijoiden muodostama blokki on tiheämpi kuin kannattavien, kun tarkastelun kohteena ovat toimijoiden väliset yhteydet ilman lausuntokierrosta. Argumenttien käyttötapaa tarkastellessa vastustava blokki nojaa useisiin oikeusvaltioargumenteihin, jotka ovat luonteeltaan oikeudellisesti painavia. Kannattava blokki puolestaan keskittyy hyödyntämään erityisesti yhtä oikeudellisesti heikkoa argumenttia. Vastustavista myös suhteellisesti suuri osa toimijoista on käyttänyt oikeusvaltioargumentteja. Verkostovaikuttavuus lainvalmisteluprosessin lopputulokseen vaikuttaa rakentuvan sekä astekeskeisyyden (eli osallistumisen) että erityisesti blokkien tiheyden (eli sen, kuinka usein samaa näkökulmaa edustavat toimijat jakavat yhteisiä areenoja) mukaan. **Kokonaisvaikuttavuus eli valta näyttää muotoutuvan verkostoaseman ja oikeudellisesti painavien argumenttien käytön avulla.**					

Lähteet

KIRJALLISUUS

Airaksinen, Jussi – Albrecht, Eerika, Arguments and Their Effects: A Case Study on Drafting the Legislation on the Environmental Impacts of Peat Extraction in Finland. Journal of Cleaner Production 226/2019, s. 1004–1012.

Alasuutari, Noora – Rantala, Kati, Sidosryhmien kuuleminen lainvalmistelussa: miten ja keitä kuullaan? s. 359–370 teoksessa Sofia Selkämaa – Inka Järvikangas – Virve Toivonen (toim.) Oikeusolot 2025. Helsingin yliopisto, Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti, Katsauksia 66/2025.

Alasuutari, Noora – Rantala, Kati, Stakeholder Engagement in Regulatory Policymaking in a Neo-corporatist Setting: Assessing Diversity and Balance in Open Consultations. Interest Group & Advocacy 14/2025, s. 107–129.

Backman, Jouni, Miten lainsäädännön valmistelua ohjataan poliittisesti? Kuvaus lainvalmistelun poliittisesta ohjauksesta ja sen yhteydestä muodollisjuridiseen lainvalmisteluprosessiin. Sitra 2023.

Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin, Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice. Toinen painos. OUP 2012.

Bernauer, Thomas – Caduff, Ladina, In Whose Interest? Pressure Group Politics, Economic Competition and Environmental Regulation. Journal of Public Policy 24/2004, s. 99–126.

Blom, Anders, Taloudelliset eturyhmät politiikan sisäpiirissä: tutkimus liike-elämän poliittisesta vaikuttamisesta kolmikantaisessa Suomessa 1968–2011. Turun yliopiston julkaisuja, Sarja C-osa 454, 2018.

Bosselmann, Klaus, Grounding the Rule of Law, s. 75–93 teoksessa Christina Voigt (toim.) Rule of Law for Nature. CUP 2013.

Bugge, Hans Christian, Twelve Fundamental Challenges in Environmental Law: An Introduction to the Concept of Rule of Law for Nature, s. 3–26 teoksessa Christina Voigt (toim.) Rule of Law for Nature. CUP 2013.

Cairney, Paul, Three Habits of Successful Policy Entrepreneurs. Policy and Politics 46(2) 2018, s. 199–215.

Craig, Paul, Formal and Substantive Conceptions of the Rule of Law: An Analytical Framework. Public Law 1997, s. 467–487.

Croley, Steven, Public Interest Regulation. Florida State University Law Review 28/2000, s. 7–108.

Crow, Deserai A. – Albright, Elizabet A. – Koebele, Elizabeth A., Stakeholder Participation and Strategy in Rulemaking: A Comparative Analysis. State Politics & Policy Quarterly 19(2) 2019, s. 208–235.

Dahlberg, Maija, Perustuslain reunaehdot lainvalmistelulle – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveysuudistusta koskenut lakihanke. Oikeus 3/2015, s. 321–337.

Dicey, A., Introduction to the Study of the Law of the Constitution. Viides painos. Macmillan 1897.

Dworkin, Ronald, Political Judges and the Rule of Law. Proceedings of the British Academy 64/1978, s. 259–287.

Fuller, Lon, The Morality of Law. Yale University Press 1964.

Gronow, Antti – Wagner, Paul – Ylä-Anttila, Tuomas, (2019). Explaining Collaboration in Consensual and Conflictual Governance Networks. Public Administration 98(3) 2020, s. 730–745.

Eskola, Jari, Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat: Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta, s. 209–231 teoksessa Raine Valli (toim.), Ikkunoita tutkimusmetodeihin 2. Viides painos. Santalahti-kustannus 2018.

Heinmiller, Timothy, Advocacy Coalitions 'In Power' and Major Policy Change in Canada: A Fuzzy Set Investigation, s. 85–104 teoksessa Jenkins-Smith, Hank C. – Weible, Christopher M. (toim.), The Advocacy Coalition Framework. Palgrave Macmillan 2025.

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

Hietaniemi, Arto – Penttilä, Outi, Uutta, vanhaa vai molempia? Ympäristöperusoikeuden oikeusvaikutukset lainsäädäntöhankkeissa vuosina 2019–2023. Ympäristöjuridiikka 3–4/2024, s. 6–42.

Humphreys, Steven, Theatre of the Rule of Law: Transnational Legal Intervention in Theory and Practice. CUP 2010.

Hämäläinen, Hanna – Salminen, Janne, Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet. Lakimies 2/2024, s. 194–222.

Innes, Judith – Booher, David, Reframing Public Participation: Strategies for the 21st Century. Planning Theory & Practice 5(4) 2004, s. 419–436.

Jantunen, Jorma – Leskinen, Paula – Liukko, Ulla-Maija – Raunio, Anne – Turunen, Topi, Luonnonsuojelulain kehittämistarpeet 2020. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 19/2020.

Jenkins-Smith, Hank C. – Weible, Christopher. M., The Advocacy Coalition Framework: Origins, Theories, and the Textbook Version, s. 1–44 teoksessa Jenkins-Smith, Hank C. – Weible, Christopher M. (toim.), The Advocacy Coalition Framework. Palgrave Macmillan 2025.

Johanson, Jan-Erik – Mattila, Mikko – Uusikylä, Petri, Johdatus verkostoanalyysiin. Menetelmäraportteja ja käsikirjoja 3/1995. Kuluttajatutkimuskeskus 1995.

Kahler, Miles, Networked Politics: Agency, Power and Governance, s. 1–20 teoksessa Kahler, Miles (toim.), Networked Politics: Agency, Power, and Governance. Cornell Univeristy Press 2009.

Keinänen, Anssi – Pajuoja, Jussi, Miten vaikutusten arviointia voitaisiin parantaa? Vaikutusarviointi ja sen kehittämistarpeet suomalaisessa lainvalmistelussa. Eduskunnan tarkastusvaliokunnan julkaisu 1/2020.

Keinänen, Anssi – Lindström, Elina – Lintinen, Urho – Uusikylä, Petri – Vartiainen, Niko, Sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun: onko ryhmällä väliä? Oikeus 2–3/2024, s. 252–276.

Keinänen, Anssi – Wiberg, Matti, Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokuntana ja asiantuntijoiden kuulijana. Oikeus 1/2012, s. 86–106.

Kemiläinen, Mika – Keinänen, Anssi, Ympäristövaikutusten arviointi lainvalmistelussa: parempaa säädösvalmistelua vai jo ennalta valitun keinon puoltamista? Ympäristöpolitiikan ja -oikeuden vuosikirja IX 2016, s. 175–215.

Kenis, Patrick – Schneider, Volker, Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox, s. 26–62 teoksessa B. Marin – R. Mayntz (toim.) Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations. Westview Press 1991.

Knoke, David, Political Networks: The Structural Perspective. CUP 1990.

Korkala, Siru, Luottamuksen ilmeneminen alueellisissa yhteistyöverkostoissa. Turun yliopisto 2010.

Kotzé, Luis, Sustainable Development and Rule of Law for Nature, s. 130–145 teoksessa Christina Voigt (toim.) Rule of Law for Nature. CUP 2013.

Kukkonen, Anna – Ylä-Anttila, Tuomas – Broadbent, Jeffrey, Advocacy Coalitions, Beliefs and Climate Change Policy in the United States. Public Admininistration 95(3) 2017, s. 713–729.

Kumpula, Anne, Ympäristö oikeutena. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2004.

Lautenbach, Geranne, The Concept of the Rule of Law and the European Court of Human Rights. OUP 2013.

Lubell, Mark, Collaborative Partnerships in Complex Institutional Systems. Current Opinion in Environmental Sustainability 12/2015, s. 41–47.

Lord, Charles – Ross, Lee – Lepper, Mark, Biased Assimilation and Attitude Polarization: The Effects of Prior Theories on Subsequently Considered Evidence. Journal of Personality and Social Psychology 37(11) 1979, s. 2098–2109.

Lähde, Elisa – Pohja-Mykrä, Mari – Schreck, Johanna, Co-creation of Socio-Ecological Systems Knowledge to Adopt an Ecosystem-Based Approach and Land-Sea Interactions in Maritime Spatial Planning. Marine Policy 163/2024, s. 106079.

Länsineva, Pekka, Omaisuudensuoja (PL 15 §), s. 549–604 teoksessa Pekka Hallberg – Heikki Karapuu – Tuomas Ojanen – Martin Scheinin – Kaarlo Tuori – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Perusoikeudet. WSLT 2011.

McPherson, Miller – Smith-Lovin, Lynn – Cookal, James, Birds of a Feather: Homophily in Social Networks. Annual Review of Sociology 27/2001, s. 415–444.

Morgan, Bronwen – Yeung, Karen, An Introduction to Law and Regulation: Text and Materials. CUP 2007.

Mäkinen-Rostedt, Katri – Oreschnikoff, Aleksis – Uusikylä, Petri, Expert Knowledge and Institutional Interplay: Exploring the Epistemic Linkages of the IPCC, IPBES, WCRP, and Future Earth. Environmental Science and Policy 171/2025, s. 104181.

Nieminen, Kati – Sarasoja, Laura, Epistemic Othering: The Interplay of Knowledges in Legislative Drafting. Journal of Law and Society 50(3) 2023, s. 293–430.

Ojanen, Tuomas, Ympäristöperusoikeus 25 vuotta: perustuslain 20 §:n soveltaminen korkeimmassa hallinto-oikeudessa 1995–2020, s. 285–302 teoksessa Juhlajulkaisu Pekka Vihervuori 1950 – 25/8 – 2020. Suomalainen lakimiesyhdistys 2020.

Pakarinen, Auri, Lainvalmistelu vuorovaikutuksena – analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmistelun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Santalahti Oy 2011.

Patterson, James – Paterson, Matthew, Embracing the Politics of Transformation: Policy Action as "Battle-Settlement Events". Review of Policy Research 00/2024, s. 1–25.

Patterson, James – Anisimova, Ksenia – Logg-Scarvell, Jasmin – Kaiser, Cille, Reactions to Policy Action: Socio-Political Conditions of Backlash to Climate Change Policy. Policy Sciences 58/2025, s. 287–320.

Paukku, Eelis – Markus, Jaakko, Sääntelykaappauksen teoria – eräs näkökulma lainvalmisteluun. Oikeus 50/2021, s. 340–362.

Payán, Denise D. – Lewis, LaVonna B. – Cousineau, Michael R. – Nichol, Michael B., Advocacy Coalitions Involved in California's Menu Labeling Policy Debate: Exploring Coalition Structure, Policy Beliefs, Resources, and Strategies. Social Science & Medicine, 177/ 2017, s. 78–86.

Pesch, Udo, Tracing Discursive Space: Agency and Change in Sustainability Transitions. Technological Forecasting and Social Change 90(B) 2015, s. 379–388.

Pirkkala, Sami, Mikä tekee luonnon monimuotoisuuden köyhtymisen pysäyttämisestä Suomessa pirullisen ongelman? Politiikka 59(1) 2017, s. 34–51.

Prell, Christina, Social Network Analysis. SAGE Publication 2012.

Pryke, Stephen, Social Network Analysis in Construction. Wiley-Blackwell 2012.

Pröbstl, Fabian – Paulsch, Axel – Zedda, Luciana – Nöske, Nicole – Cardona Santos, Elsa Maria –Zinngrebe, Yves, Biodiversity Policy Integration in Five Policy Sectors in Germany: How Can We Transform Governance to Make Implementation Work? Earth System Governance 16/2023, s. 100175.

Raitasuo, Santtu, Oikeustiedettä vai asianajoa? Kriittisiä näkökulmia vero-oikeuden tutkimukseen. Helsingin yliopisto 2022.

Rantamäki, Aino – Uusikylä, Petri – Jalonen, Harri, Information Resilience in Networks: An Analysis of a National Security Legislation Evidence Base. Scandinavian Journal of Public Administration 28(2) 2024, s. 1–20.

Raz, Joseph, The Authority of Law: Essays on Law and Morality. Clarendon Press 1979.

Robins, Garry – Pattison, Philippa – Elliot, Peter, Network Models for Social Influence Processes. Psychometrika 66(2) 2001, s. 162–190.

Sabatier, Paul, Policy Change over a Decade or More, s. 13–40 teoksessa Paul Sabatier – Hank Jenkins-Smith (toim.) Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach. Westview Press 1993.

Satoh, Keiichi – Gronow, Antti – Ylä-Anttila, Tuomas – Delicado, Ana – Schmidt, Luisa – Swarnakar, Pradip – Wagner, Paul M. – Yun, Sun-Jin, Coalition Opportunity Structures and Advocacy Coordination in Consensus and Majoritarian Democracies. Policy Studies Journal 54(1) 2026, s. 1–17.

Saraviita, Ilkka, Perustuslaki. Toinen painos. Talentum 2016.

Scott, John, What Is Social Network Analysis? Bloomsbury Academic 2012.

Siemers, Olga, Fostering Adaptive Policymaking Through Complex Systems Perspective. International Journal of Public Sector Management, Vol. ahead-of-print No. ahead-of-print 2025. Saatavissa https://doi.org/10.1108/IJPSM-03-2025-0108.

Similä, Jukka, Luonnonsuojelulaki. Kauppakaari Oy 1997.

Similä, Jukka – Suvantola, Leila, Luonnonsuojeluoikeus. Edita Lakitieto Oy 2024.

Soininen, Niko, Torn by (Un)certainty – Can There be Peace between the Rule of Law and Other SDGs? s. 250–270 teoksessa Duncan French – Louis Kotzé (toim.) Sustainable Development Goals: Law, Theory and Implementation. Edward Elgar 2018.

Soininen, Niko – Romppanen, Seita – Huhta, Kaisa – Belinskij, Antti, A Brake or an Accelerator? The Role of Law in Sustainability Transitions. Environmental Innovation and Societal Transitions 41/2021, s. 71–73.

Soininen, Niko – Raymond, Christopher – Tuomisto, Hanna – Ruotsalainen, Laura – Thorén, Henrik – Horcea-Milcu, Andra-Ioana – Stojanovic, Milutin – Lehtinen, Sanna – Mazac, Rachel – Lamuela, Carlos – Korpelainen, Noora – Vainio, Annukka – Toivanen, Reetta – McPhearson, Timon – Nagatsu, Michiru, Bridge Over Troubled Water: Managing Compatibility and Conflict among Thought Collectives in Sustainability Science. Sustainability Science 17/2022, s. 27–44.

Soininen, Niko – Huhta, Kaisa – Vesa, Seita, The Rule of Law and the EU Green Deal – Uneasy Interactions Between Legal Instruments and the Legal Systemic Landscape, teoksessa Mariolina Eliantonio – Kati Kulovesi – Marjan Peeters – Annalisa Savaresi (toim.) Greening Europe and the Rule of Law: Opportunities for and Limits to EU's Legal Power. Edward Elgar 2026.

Tamanaha, Brian, On the Rule of Law: History, Politics, Theory. CUP 2004.

Tasioulas, John, The Rule of Law. Preprint, Social Science Research Network 2018, s. 1–24. Saatavissa https://papers.ssrn.com/abstract=3216796.

Tindall, David B. – Stoddart, Mark C. J. – Howe, Adam C. (2020). Social Networks and Climate Change Policy Preferences: Structural Location and Policy Actor Support for Fossil Fuel Production. Society & Natural Resources, 33(11), s. 1359–1379.

Tuomi, Jouni – Sarajärvi, Anneli, Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Tammi 2018.

Tuori, Kaarlo, Ratio and Voluntas: The Tension Between Reason and Will in Law. Ashgate 2011.

Tushnet, Mark, Critical Legal Studies: A Political History. Yale Law Journal 199/1991, s. 1515–1544.

Uhlmann, Felix – Konrath, Christoph, Participation, s. 73–96 teoksessa Ulrich Karpen – Helen Xanthaki (toim.) Legislation in Europe: A Comprehensive Guide for Scholars and Practitioners. Hart Publishing 2017.

Waldron, Jeremy, Thoughtfulness and the Rule of Law. Harvard University Press 2023.

Waldron, Jeremy, The Rule of Law and the Importance of Procedure. Nomos 50/2011, s. 3–31.

Van Dijk, Teun A., Structures of Discourse and Structures of Power. Annals of the International Communication Association 12(1) 1989, s. 18–59.

Vanto, Johanna – Alvesalo-Kuusi, Anna – Salonen, Lauri, Sosiaalisesti ja taloudellisesti kestävä lainvalmistelu sääntelykaappauksen kontekstissa – tapaus marjalaki. Oikeus 1/2025 s. 9–35.

Vesa, Juho – Kantola, Anu, Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa? Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016.

Vuorela, Miikka – Keinänen, Anssi – Lehtoviita, Juho, Kyllä kansa tietää! Argumentaatioanalyysi kansalaisten ja järjestöjen ehdotuksista sääntelyn vähentämiseksi. Oikeus 3/2015, s. 259–280.

Wagner, Paul M. – Ocelík, Petr – Gronow, Antti – Ylä-Anttila, Tuomas – Schmidt, Luisa – Delicado,

Ana, Network Ties, Institutional Roles and Advocacy Tactics: Exploring Explanations for Perceptions of Influence in Climate Change Policy Networks. Social Networks 75/2023, s. 78–87.

Ylä-Anttila, Tuomas – Gronow, Antti – Stoddart, Mark C.J. – Broadbent, Jeffrey – Schneider, Volker – Tindall, David B., Climate Change Policy Networks: Why and How to Compare Them Across Countries. Energy Research & Social Science 45/2018, s. 258–265.

VIRALLISLÄHTEET

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, HE 309/1993 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta, HE 76/2022 vp.

MUUT

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, lakiehdotus. Saatavissa <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=bdb5d206-830a-48b5-8e12-07715971dc44>.

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle luonnonsuojelulaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi, perustelutekstit. Saatavissa <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=bdb5d206-830a-48b5-8e12-07715971dc44>.

Maa- ja metsätalousvaliokunta, Lausunto MmVL 30/2022 vp-HE 76/2022 vp.

Perustuslakivaliokunta, Lausunto PeVL 67/2022 vp-HE 76/2022 vp.

Talousvaliokunta, Lausunto TaVL 44/2022 vp-HE 76/2022 vp.

Ympäristövaliokunta, Mietintö YmVM 17/2022 vp-HE 76/2022 vp.

Venetsian komissio, Report on the Rule of Law. 2011, CDL-AD(2011)003rev-e.

Venetsian komissio, The Updated Rule of Law Checklist. 2025, CDL-AD(2025)002.