

Lainvalmistelua sidosryhmien ja aiempien lainsäädännöllisten ratkaisujen ristipaineessa

Tapaustutkimus maakaariuudistuksen lainvalmistelusta vuosina 2021–2024

Esineoikeuden instituutiot muutoksessa

Pro gradu

Laatija:

Marjaana Sjölund

6.5.2024

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu

Oppiaine: Esineoikeus / oikeussosiologia

Tekijä: Marjaana Sjölund

Otsikko: Lainvalmistelua sidosryhmien ja aiempien lainsäädännöllisten ratkaisujen ristipaineessa. Tapaustutkimus maakaariuudistuksen lainvalmistelusta vuosina 2021–2024

Ohjaajat: Teemu Juutilainen ja Anne Alvesalo-Kuusi

Sivumäärä: XXXVI + 74 sivua

Päivämäärä: 6.5.2024

Suomessa poliitikkojen ja virkamiesten lisäksi myös sidosryhmät pääsevät osallistumaan lakien valmisteluun. Lainvalmistelussa tehdään ratkaisuja lakien sisällöistä prosessiin osallistuvien tahojen keskenään joskus täysin ristiriitaisten tavoitteiden ja arvojen sekä käytännön realiteettien ristipaineessa. Tutkimukseni kohdistuu maakaaren vuosien 2021–2024 uudistamishankkeen lainvalmisteluun. Lainvalmistelun kuluessa on selvitetty muun muassa kiinteistöluovutusten muotovaatimusten keventämisen mahdollisuuksia ja kaupanvahvistuksen tarpeellisuutta. Lainvalmisteluun osallistuneiden tahojen omien tavoitteiden ja laista peräisin olevien menettelyllisten vaatimusten lisäksi myös nykyisen kiinteistöoikeusjärjestelmän voidaan nähdä käytännössä rajaavan niitä vaihtoehtoja, joita lainvalmistelussa on käytettävissä. Tutkimukseni on sen vuoksi yhdistelmä kahta eri näkökulmaa: esineoikeudelle tunnusomaisen oikeuden sisäisen näkökulman yhdistän empiirisen oikeustutkimuksen tarjoamaan oikeuden ulkoiseen näkökulmaan.

Tutkimuksen ensimmäisessä osassa tutkin, mitkä oikeuden sisäiset tekijät ovat mukana rajaamassa maakaaren muuttamisen mahdollisuuksia. Lainvalmistelu voidaan nähdä polkuriippuvana toimintana: aiemmissa lainsäädäntöhankkeissa tehdyt ratkaisut ja aiemman sääntelyn taustalla olevat tavoitteet vaikuttavat osaltaan siihen, minkälaista lainsäädäntöä on tarkoituksenmukaista saattaa voimaan. Maakaaren muuttamista rajaavat tärkeimmät oikeuden sisäiset tekijät ovat kiinteistötietojärjestelmän julkinen luotettavuus, viranomaisten ajantasaisen tiedon tarve sekä kiinteistökaupan osapuolten suojaaminen virheiltiltä. Kaupanvahvistajasta ei voida luopua vaarantamalla kaupanvahvistuksen varaan vuosien saatossa rakennettuja viranomaisten tietovirtoja ja erityisesti näiden tietovirtojen ajantasaisuutta. Kaupanvahvistuksesta johtuvista transaktiokustannuksista huolimatta edullisinta on edelleen vaatia, että kaupanvahvistaja toimii kiinteistökaupan viranomaisvalvojana.

Tutkimuksen jälkimmäisessä osassa selvitän empiirisillä menetelmillä lainvalmistelun dokumentaarista todellisuutta. Tutkin lainvalmisteluaineistoa yhdistelemällä eri menetelmiä, jotka tukevat toisiaan ja antavat yhdessä kuvan siitä, mitkä tahot ovat pyrkineet vaikuttamaan maakaaren uudistamiseen ja mitä näiden vaikutuksista on havaittavissa. Käyttämistäni menetelmistä tietokoneavusteinen dokumenttivertailu on kokonaan uusi avaus suomalaisen lainvalmistelun tutkimuksessa, ja tämän tutkimuksen tulosten perusteella on syytä harkita sen käyttämistä laajemminkin lainvalmistelun kulkua tutkittaessa. Tutkimukseni tuloksina selviää, että maakaarta uudistettaessa on kuultu laajasti sidosryhmiä eri vaiheissa. Huomionarvoista on sekä ruotsinkielisten lausuntojen puuttuminen että yksityisten toimijoiden poikkeuksellisen laaja ja välitön osallistuminen lainvalmisteluun. Tässä hankkeessa on suoraan hyödynnetty lainvalmistelun aiempien vaiheiden tekstiaineistoa lain esitöitä kirjoittaessa. Myös tiettyjen lausuntojen ja hallituksen esityksen väliltä löytyy yhtäläisyyksiä: tietyillä sidosryhmillä on ollut lain esitöistä näkyvää vaikutusta maakaaren lainvalmistelun kulkuun.

Vaikka lopulta maakaaren uudistuksessa päädyttiin alkuvaiheissa visioiduista kokonaisuudistuksista pistemäisiin pieniin muutoksiin, kertoo lainvalmisteluprosessi itsessään paljon siitä, miten moninaiset asiat vaikuttavat uusien lakien säätämiseen – sekä oikeusjärjestelmän sisältä että sen ulkopuolelta.

Avainsanat: säädösvalmistelu, sidosryhmät, kiinteistökauppa, maakaari, dokumenttivertailu

Lainvalmistelu sidosryhmien ja aiempien lainsäädännöllisten ratkaisujen ristipaineessa	I
Lähteet.....	IV
Liitteet.....	XVIII
1 Johdanto.....	1
2 Lainvalmistelusta ja maakaaresta	7
2.1 Lainvalmistelun sääntely.....	7
2.2 Sidosryhmät osallistujina lainvalmistelussa.....	9
2.3 Lainsäädännön polkuriippuvuus	20
2.4 Kiinteistökaupan muotovaatimuksia koskevan sääntelyn kehittäminen	22
3 Tutkimuksen kuvaus.....	30
3.1 Tutkimusasetelma.....	30
3.2 Aineisto.....	31
3.3 Tutkimusmenetelmät	32
3.4 Tutkimusetiikka ja tietosuojat	36
4 Oikeuden sisäiset rajoitukset lainvalmistelussa.....	37
4.1 Yleisiä näkökohtia.....	37
4.2 Nykyisen kiinteistöoikeudellisen sääntelyn tavoitteet	37
4.3 Ehdotetun sääntelyn tavoitteet ja suhde nykyiseen lainsäädäntöön	45
5 Sidosryhmien vaikutus lainvalmisteluun.....	49
5.1 Sidosryhmien huomiointi ja osallistumismahdollisuudet.....	49
5.2 Lakihankkeeseen osallistuneet tahot	52
5.3 Sidosryhmien tavoitteiden saavuttaminen.....	54
5.4 Sidosryhmien vaikutuksen dokumentointi.....	61
5.5 Lausuntotekstien hyödyntäminen	66
6 Yhteenveto.....	71

Lähteet

Kirjallisuus

- Aalto, Juho, Nordic Feminist Perspectives on Law, New Materialist Insights, and the Renewal of the Finnish Personal Identification Code. *Retfaerd: Nordisk Juridisk Tidsskrift* 3–4/2021. <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2022012710716>.
- Ahtonen, Riitta – Keinänen, Anssi, Sidosryhmien vaikuttaminen lainvalmisteluun - Empiirinen analyysi valiokuntakuulemisesta. *Edilex-sarja* 5/2012.
- Aizenberg, Ellis, Text as Data in Interest Group Research. Teoksessa Harris, P. – Bitonti, A. – Fleisher, C. S. – Skorkjær Binderkrantz, A., *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*. Palgrave Macmillan 2020. https://doi.org/10.1007/978-3030-13895-0_31-1.
- Atkinson, Paul – Coffey, Amanda, *Analysing Documentary Realities*, s. 45–62. Teoksessa Silverman, David (toim.), *Qualitative Research: Theory, Method and Practice*. London: Sage 1997.
- Baldwin, Robert – Cave, Martin – Lodge, Martin, *Understanding Regulation: Theory, Strategy, and Practice*. Oxford University Press 2011. <https://doi.org/10.1093/acprof:osobl/9780199576081.001.0001>.
- Bell, John, Path Dependence and Legal Development. *Tulane Law Review* 4/2012, s. 787–810.
- Bunea, Adriana – Ibenskas, Raimondas, Estimating Interest Groups' Policy Positions through Content Analysis: A Discussion of Automated and Human-Coding Text Analysis Techniques Applied to Studies of EU Lobbying. *European Political Science* 3/2017, s. 337–353. <https://doi.org/10.1057/eps.2016.15>.
- Bunea, Adriana – Ibenskas, Raimondas, Quantitative Text Analysis and the Study of EU Lobbying and Interest Groups. *European Union Politics* 3/2015, s. 429–455. <https://doi.org/10.1177/1465116515577821>.
- Burgess, Matthew – Giraudy, Eugenia – Katz-Samuels, Julian – Walsh, Joe – Willis, Derek – Haynes, Lauren – Ghani, Rayid, The Legislative Influence Detector: Finding Text Reuse in State Legislation, s. 57–66. *Proceedings of the 22nd ACM SIGKDD International Conference on Knowledge Discovery and Data Mining*. San Francisco California USA: ACM 2016. <https://doi.org/10.1145/2939672.2939697>.

- Carroll, Peter, Does Regulatory Impact Assessment Lead to Better Policy? *Policy and Society* 2/2010, s. 113–122. <https://doi.org/10.1016/j.polsoc.2010.03.009>.
- Dahlberg, Maija, Perustuslain reunaehdot lainvalmistelulle – ajankohtaisena esimerkkinä sosiaali- ja terveystuudistusta koskenut lakihanke. *Oikeus* 3/2015. (<https://www.edilex.fi/oikeus/157910005>, Luettu 18.2.2024).
- De Bruycker, Iskander – Beyers, Jan, Balanced or Biased? Interest Groups and Legislative Lobbying in the European News Media. *Political Communication* 3/2015, s. 453–474. <https://doi.org/10.1080/10584609.2014.958259>.
- Dur, Andreas, Measuring Interest Group Influence in the EU: A Note on Methodology. *European Union Politics* 4/2008, s. 559–576. <https://doi.org/10.1177/1465116508095151>.
- Eriksson, Päivi – Koistinen, Katri, Monenlainen tapaustutkimus. Kuluttajatutkimuskeskuksen tutkimuksia ja selvityksiä 11:2014. Helsinki: Kuluttajatutkimuskeskus 2014. (<http://hdl.handle.net/10138/153032>, Luettu 18.4.2024).
- Finger, Leslie K., Interest Group Influence and the Two Faces of Power. *American Politics Research* 4/2019, s. 852–886. <https://doi.org/10.1177/1532673X18786723>.
- Fraussen, Bert – Graham, Timothy – Halpin, Darren R., Assessing the prominence of interest groups in parliament: a supervised machine learning approach. *The Journal of Legislative Studies* 4/2018, s. 450–474. <https://doi.org/10.1080/13572334.2018.1540117>.
- Garrett, Kristin N. – Jansa, Joshua M., Interest Group Influence in Policy Diffusion Networks. *State Politics & Policy Quarterly* 3/2015, s. 387–417. <https://doi.org/10.1177/1532440015592776>.
- Hakulinen, Y. J., Kiinteistön luovutuksen muodosta sekä julkisen kaupanvahvistajan asemasta ja tehtävistä (2. täyd. uud. p.). Hki: Akateeminen kirjakauppa jakaja 1949.
- Helminen, Maija – Alvesalo-Kuusi, Anne, Advocating the ‘Good’ Criminal Justice System. The Involvement and Ideas of Civil Society Organisations in Formulating Finnish Criminal Policy. *Retfaerd: Nordisk Juridisk Tidsskrift* 2/2017, s. 3–23.

- Hoffrén, Mia – Anderssen, Harald Benestad, Asuntokaupan suojaroolien yksipuolisuus – suomalaisten ja norjalaisten virhesäännösten vertailua ja kritiikkiä. *Lakimies* 1/2011, s. 41–63.
- Hyvärinen, Anna, Tukeeko Suomen EU-vaikuttaminen paremman sääntelyn pyrkimyksiä?, s. 127–136. Teoksessa Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.), *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta*. Jyrki Talan juhlaKirja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A, Juhlajulkaisut 23. Turun yliopisto 2011.
- Hämäläinen, Hanna – Salminen, Janne, Lainvalmistelun oikeudelliset puitteet. *Lakimies* 2/2024, s. 194–222.
- Iso-Ketola, Hanna-Leena, Osaamisella laatua lainsäädäntöön. Sujuvampaan lainvalmisteluun -hankkeen loppuraportti. Raportti IV. Sarjajulkaisu. 2013, 2013. (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76411>, Luettu 5.5.2024).
- Jokela, Marjut – Kartio, Leena – Ojanen, Ilmari, Maakaari (5. painos). Talentum 2010.
- Kaisto, Janne – Tepora, Jarno, Esineoikeus eurooppalaistuvassa Suomessa: esineoikeuden oppikirja oikeustoimiopillisin ja prosessioikeudellisin lisäyksin. Helsinki: CC Lakimiesliiton kustannus 2012.
- Keinänen, Anssi – Kemiläinen, Mika, Lausunnoista saadun palautteen kirjaaminen lainvalmistelussa: Toteutuuko lainvalmistelun avoimuus? *Edilex* 29/2016. (<http://www.edilex.fi/artikkelit/16845>, Luettu 18.2.2024).
- Keinänen, Anssi – Paasonen, Jyri, Kuullaanko kuultavaa? Empiirinen analyysi lausuntojen vaikutuksesta hallituksen esitykseen laiksi yksityisistä turvallisuuspalveluista. *Edilex* 20/2015. (<https://www.edilex.fi/artikkelit/15251>, Luettu 9.10.2023).
- Keinänen, Anssi – Vuorela, Miikka, Toteutuvatko lainvalmistelun ihanteet käytännössä? *Lakimies* 2/2015, s. 170–195.
- Kluver, Heike, Measuring Interest Group Influence Using Quantitative Text Analysis. *European Union Politics* 4/2009, s. 535–549. <https://doi.org/10.1177/1465116509346782>.
- Klüver, Heike, Biasing Politics? Interest Group Participation in EU Policy-Making. *West European Politics* 5/2012, s. 1114–1133. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.706413>.

- Klüver, Heike, The Contextual Nature of Lobbying: Explaining Lobbying Success in the European Union. *European Union Politics* 4/2011, s. 483–506.
<https://doi.org/10.1177/1465116511413163>.
- Klüver, Heike, The promises of quantitative text analysis in interest group research: A reply to Bunea and Ibenskas. *European Union Politics* 3/2015.
<https://doi.org/10.1177/1465116515581669>.
- Krippendorff, Klaus, *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology* (4. p.). SAGE Publications 2018.
- Kyllästinen, Esa, Riskinjako maakaassa. *Lakimies* 5/2010, s. 859–862.
- Lindblom, Charles E., *Inquiry and Change: The Troubled Attempt to Understand and Shape Society*. New Haven: Yale University Press 1990.
- Linder, Fridolin – Desmarais, Bruce – Burgess, Matthew – Giraudy, Eugenia, Text as Policy: Measuring Policy Similarity through Bill Text Reuse. *Policy Studies Journal* 2/2020, s. 546–574. <https://doi.org/10.1111/psj.12257>.
- Lingsoft Language Services Oy, "Lausuntojen esianalysointi ja koostaminen" - tekoälyhankkeen loppuraportti, 2019.
 (https://api.hankeikkuna.fi/asiakirjat/07c73d6b-a0e9-4abc-80d9-07614ff6f6d8/1236c068-8eb8-4942-8ed5-d0db35ccfce2/RAPORTTI_20191205145513.pdf, Luettu 4.5.2024).
- Lohi, Tapani, Omistuskysymyksistä avioliitossa. Rovaniemen hovioikeuspiirin tuomioistuinten laatuhankkeen työryhmäraportteja VI. Gummerus Kirjapaino Oy 2005.
 (<https://oikeus.fi/material/collections/20210118133939/7NS1qyjA9/LaaturaporttiVI.pdf>, Luettu 21.2.2024).
- Luhmann, Niklas, *Law as a Social System*. Toimittanut Fatima Kastner – Richard Nobles. Kääntänyt Klaus Ziegert. Oxford University Press 2004.
- March, James G., An Introduction to the Theory and Measurement of Influence. *American Political Science Review* 2/1955, s. 431–451.
<https://doi.org/10.2307/1951813>.
- McCormack, Gerard, Convergence, Path-Dependency and Credit Securities: The Case against Europe-Wide Harmonisation Advances. *Global Jurist* 2/2010, s. i–38.
- Meri, Otto, *Lain ja hyvän tavan vastaiset sopimukset : sopimusoikeudellinen tutkimus kiellonvastaisista oikeustoimista ja niiden oikeusvaikutuksista*. Helsingin

- yliopisto 2023. (<https://helda.helsinki.fi/items/abd34bcf-5f27-4da0-b519-32d9131ddff3>, Luettu 18.4.2024).
- Meriläinen, Niina, Understanding the Framing of Issues in Multi-Actor Arenas : Power Relations in the Human Rights Debate. *Jyväskylä Studies in Humanities* 238/2014. (<https://jyx.jyu.fi/handle/123456789/44795>, Luettu 10.2.2024).
- Meriläinen, Niina – Heiskanen, Heta-Elena – Viljanen, Jukka, Participation of young people in legislative processes: a case study of the General Upper Secondary Schools Act in Finland – a school bullying narrative. *The Journal of Legislative Studies* 1/2022, s. 122–153. <https://doi.org/10.1080/13572334.2020.1826095>.
- Micheler, Eva, English and German securities law: a thesis in doctrinal path dependence. *Law Quarterly Review* April/2007, s. 251–285.
- Mikhaylov, Slava – Laver, Michael – Benoit, Kenneth, Coder Reliability and Misclassification in Comparative Manifesto Project Codings. 66th MPSA Annual National Conference, Palmer House Hilton Hotel and Towers, 2008.
- Ministeriöiden demokratiaverkosto – Aalto-Matturi, Sari – Wilhelmsson, Niklas, Demokratiapolitiikan suuntaviivat. Oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 14/2010. Oikeusministeriö 2010. (<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/76229>, Luettu 18.2.2024).
- Muukkonen, P. J., Esisopimus: siviilioikeudellinen tutkimus. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A 62. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys 1960.
- Mähönen, Juhani, Julkinen kaupanvahvistus - Tarpeeton muotovaatimusko? *Defensor Legis* 2/2007, s. 215–238.
- Mähönen, Juhani, Lainhuuto perustettavan yhtiön lukuun. *Defensor Legis* 2/2006, s. 179–206.
- Mähönen, Juhani, Sähköinen kiinteistökauppa ja lainhuuto. *Lakimies* 5/2004, s. 816–842.
- Määttä, Tapio, Lainsäätäjän kunnioittamisasenne, tavoitteellinen laintulkinta ja lakien tavoitesäännökset vallitsevassa tuomarinideologiassa, s. 207–226. Teoksessa Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.), *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta*. Jyrki Talan juhla-kirja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A, Juhla-julkaisut 23. Turun yliopisto 2011.
- Navarro, Gonzalo, A Guided Tour to Approximate String Matching. *ACM Computing Surveys* 1/2001, s. 31–88. <https://doi.org/10.1145/375360.375365>.

- Niemi, Matti Ilmari, Kiinteistönkauppa – havaintoja sääntelystä ja käytännöistä eräissä Euroopan maissa. Teoksessa Vihervuori, Pekka – Hemmo, Mika – Tammi-Salminen, Eva (toim.), Juhlajulkaisu Leena Kartio 1938 – 30/8 – 2008. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2008.
- Niemi, Matti Ilmari, Kohti sähköistä kiinteistönkauppaa – kenen ehdoilla? Defensor Legis 5/2006, s. 885–899.
- Niemi, Matti Ilmari, Maakaaren järjestelmä. I, Kiinteistönkauppa ja muut luovutukset (2. uudistettu painos). Alma Talent 2016.
(<https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/BAEBEXCTEB>, Luettu 5.4.2024).
- OECD, OECD Regulatory Policy Outlook 2021. Organisation for Economic Co-operation and Development 2021. (<https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/38b0fdb1-en>, Luettu 5.4.2024).
- OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Organisation for Economic Co-operation and Development 2012.
(<https://www.oecd-ilibrary.org/content/publication/9789264209022-en>, Luettu 5.4.2024).
- Pakarinen, Auri, Lainvalmistelu vuorovaikutuksena: analyysi keskeisten etujärjestöjen näkemyksistä lainvalmisteluun osallistumisesta. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia 253. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2011.
- Pakarinen, Auri, Lainvalmistelun kehittämissuunnitelmien historia ja historiattomuus. Hallinnon tutkimus 2/2011, s. 129–142.
- Pakarinen, Auri, Onko lainvalmistelu Suomessa todella erityisen huonoa?, s. 61–73. Teoksessa Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.), Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta. Jyrki Talan juhla-kirja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A, Juhlajulkaisut 23. Turun yliopisto 2011.
- Pietilä, Veikko, Sisällön erittely (2. korj. p.). Helsinki: Gaudeamus 1973.
- Pirjatanniemi, Elina – Lilja, Inka – Helminen, Maija – Vainio, Kristiina – Lepola, Outi – Alvesalo-Kuusi, Anne, Ulkomaalaislain ja sen soveltamiskäytännön muutosten yhteisvaikutukset kansainvälistä suojelua hakaneiden ja saaneiden asemaan. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2021:10. Valtioneuvoston kanslia 2021.
(<https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/162850>, Luettu 21.2.2024).

- Poggi, Francesca – Ferraro, Francesco, From the Ideal Legislator to the Competent Speaker: Uncovering the Deception in Legislative Intent. *Jurisprudence* 2024. 2024, s. 1–18. <https://doi.org/10.1080/20403313.2024.2321028>.
- Rantala, Kati, Lainvalmistelun laatu hallituksen kärkihankkeissa. *Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimuksia* 255. Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2011. (<http://hdl.handle.net/10138/152424>, Luettu 9.10.2023).
- Rantala, Kati, Tutkivan kansalaisen toiveita lainvalmistelulle, s. 75–85. Teoksessa Pakarinen, Auri – Hyvärinen, Anna – Ervasti, Kaijus (toim.), *Lainvalmistelu, tutkimus, yhteiskunta*. Jyrki Talan juhlaKirja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. A, Juhlajulkaisut 23. Turun yliopisto 2011.
- Rantala, Kati – Alasuutari, Noora, Lainsäädäntötutkimus: Esimerkkinä lainvalmistelun analyysi, s. 70–91. Teoksessa Nieminen, Kati – Alasuutari, Noora (toim.), *Empiirinen oikeustutkimus*. Gaudeamus 2021.
- Rothstein, Bo, Vad bör staten göra? om välfärdsstatens moraliska och politiska logik. Stockholm: SNS 1994.
- Saari, Juho, Harvinainen hetki – tammikuu 2009 ja suomalaisen sosiaalipolitiikan tulevaisuus. *Yhteiskuntapolitiikka* 3/2009, s. 239–255.
- Saarnilehto, Ari – Annola, Vesa – Hemmo, Mika – Karhu, Juha – Kartio, Leena – Tammi-Salminen, Eva – Tolonen, Juha – Tuomisto, Jarmo – Viljanen, Mika, *Varallisuus oikeus (Päivittyvä versio)*. Oikeuden perusteokset. Helsinki: Sanoma Pro Oy 2012. (<https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/EAIBGXCTDG>, Luettu 5.5.2024).
- Sara, Inker-Anni, *Whose Voice? Understanding Stakeholder Involvement in Law Drafting Affecting Sami Reindeer Herding*. JUY Dissertations 44. Jyväskylän yliopisto 2019. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-951-39-7622-4>.
- Selin, Jani – Nyrhinen, Riku, Rahapelituottojen edunsaajien rahapelipoliittinen asemoituminen vuosina 2016–2021. *Yhteiskuntapolitiikka* 2/2022, s. 186–197.
- Siltala, Raimo, *Oikeustieteen tieteenteoria*. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A 234. Helsinki: Suomalainen lakimiesyhdistys 2003.
- Sipponen, Kauko, Lainsäädäntömenettely eduskunnassa. Teoksessa Salervo, Olavi – Sipponen, Kauko – Meinander, Nils – Kastari, Paavo, *Suomen kansanedustuslaitoksen historia*. 11.osa. Helsinki: Eduskunnan historiakomitea 1977.

- Slant, Outi – Rantala, Kati – Kautto, Petrus, Vaikuttavaa vaikutusarviointia?: vaikutusarvioinnin merkitys lainvalmisteluprosessissa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 125. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2014.
- Slapin, J. B. – Proksch, S., Words as Data: Content Analysis in Legislative Studies. Teoksessa Martin, Shane – Saalfeld, Thomas – Strom, Kaare W., The Oxford Handbook of Legislative Studies. Oxford University Press 2014.
- Slapin, Jonathan B. – Proksch, Sven-Oliver, A Scaling Model for Estimating Time-Series Party Positions from Texts. American Journal of Political Science 3/2008, s. 705–722. <https://doi.org/10.1111/j.1540-5907.2008.00338.x>.
- Stake, Robert E., The art of case study research. Thousand Oaks CA: SAGE 1995.
- Tala, Jyrki, Lainlaadinnan mallit ja informaatio-ongelmat, s. 63–81. Teoksessa Keinänen, Anssi – Kilpeläinen, Mia – Väättänen, Ulla (toim.), Empiirisen oikeustutkimuksen kokemukset, haasteet ja tulevaisuus. Itä-Suomen yliopiston oikeustieteellisiä julkaisuja 26. Joensuu: Itä-Suomen yliopisto 2010.
- Tala, Jyrki, Lainvalmistelu ja sääntelyn vaihtoehdot. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen tutkimustiedonantoja 115. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2012.
- Tala, Jyrki, Lakien laadinta ja vaikutukset. Evolutio legis. Helsinki: Edita 2005.
- Tala, Jyrki, Lakien vaikutukset: lakiuudistusten tavoitteet ja niiden toteutuminen lainsäädäntöteoreettisessa tarkastelussa. Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja, 177:2001. Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 2001.
- Tammi-Salminen, Eva, Kiinteistön myyjän kauppahintasaatavan turvaamisesta. Lakimies 5/2000, s. 734–757.
- Tammi-Salminen, Eva, Kohtuus, ennakoitavuus ja kollisionratkaisun perusteet reilussa vaihdannassa. Teoksessa Lindfors, Heidi – Korkea-aho, Emilia – Turunen, Santtu – Riikka, Koulou, 593–614, Kovia aikoja : riitoja ja maksukyvyttömyyttä: juhlakirja Risto Koulou 60 vuotta. Helsingin yliopisto 2009.
- Tammi-Salminen, Eva, Muotosäännösten tulkinta ja KKO 2011:32 – yhden ongelman täsmäratkaisu vai laajempi linjaus? Lakimies 6/2012, s. 839–860.
- Tammi-Salminen, Eva, Omistussuhteiden selkeys ja pysyvyys – Havaintoja ja kokoavia näkökohtia. Teoksessa Tammi-Salminen, Eva, 159–180, Omistus, sopimus, vaihdanta - Juhlakirja Leena Kartiolle. Turun yliopisto 2004.

- Tammi-Salminen, Eva, Virhe lainhuuto- ja kiinnitysrekisterissä ja osapuolten suoja. Oikeustieto 3/2003, s. 22–24.
- Tepora, Jarno – Kartio, Leena – Koulu, Risto – Lindfors, Heidi, Kiinteistön kauppa, muu luovutus ja kirjaus. Talentum 2010.
- Teubner, Gunther, Law as an Autopoietic System. Oxford/Cambridge, Blackwell Publishers 1993. (<https://hdl.handle.net/1814/23894>, Luettu 14.4.2024).
- Thaler, Richard H., Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness. New Haven (Conn.): Yale University Press 2008.
- Tuomisto, Jarmo, Kiinteistön luovutuksen muodolle asetettavat vaatimukset ja kuuluslainhuuto. Oikeustieto 5/2005, s. 5–9.
- Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. Helsinki: Werner Söderström lakitieto 2000.
- Tuori, Kaarlo, Oikeusjärjestys ja oikeudelliset käytännöt (2. p.). Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2013. <https://doi.org/10.31885/9789515182630>.
- Tuori, Kaarlo, Sosiaalisesta siviilioikeudesta myöhäismoderniin vastuuoikeuteen. Lakimies 6/2002, s. 902–913.
- Uusikylä, Petri – Keinänen, Anssi – Vartiainen, Niko – Ervasti, Kaijus – Salminen, Vesa – Kettinen, Juha – Lintinen, Urho – Köppä, Lassi – Lindström, Elina, Kohti laadukasta lainvalmistelua : Lainvalmisteluprosessin laatuindikaattorit. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2023:13. Valtioneuvoston kanslia 2023. <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-383-467-5>.
- Venetsian komissio, Oikeusvaltion tarkastuslista. Selvitys nro. 711 / 2013. Strasbourg 2016. ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2016\)007-fin](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2016)007-fin), Luettu 5.4.2024).
- Vesa, Juho – Kantola, Anu, Kuka pääsee mukaan? Miten järjestöjen ääni kuuluu lakien valmistelussa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 59/2016. Valtioneuvoston kanslia 2016.
- Ward, Hugh, Pressure Politics: A Game-Theoretical Investigation of Lobbying and the Measurement of Power. Journal of Theoretical Politics 1/2004, s. 31–52. <https://doi.org/10.1177/0951629804038901>.
- Wilhelmsson, Thomas, Yleiset opit ja pienet kertomukset ennakoitavuuden ja yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Lakimies 2/2004, s. 199–227.

Wilkerson, John – Smith, David – Stramp, Nicholas, Tracing the Flow of Policy Ideas in Legislatures: A Text Reuse Approach. *American Journal of Political Science* 4/2015, s. 943–956. <https://doi.org/10.1111/ajps.12175>.

Woerdman, Edwin, Path-Dependent Climate Policy: The History and Future of Emissions Trading in Europe. *European Environment* 5/2004, s. 261–275. <https://doi.org/10.1002/eet.362>.

Virallislähteet

HE 111/1932 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi maakaaren 1 ja 10 luvun muuttamisesta.

HE 180/1975 II vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle etuostolaiksi.

HE 148/1979 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kiinteistöjen kauppahintarekisteristä ja kauppahintatilastosta.

HE 120/1994 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle maakaareksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 141/2001 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta ja laiksi kiinteistötietorekisterilain muuttamisesta.

HE 146/2010 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle sähköistä kiinteistön kauppaa, panttausta ja kirjaamismenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 24/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi maakaaren, kaupanvahvistajista annetun lain ja huoneistotietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta.

Maakaaren muutostarpeet: työryhmän mietintö. Oikeusministeriö 31.5.2023.

OM 2006:1. Sähköistä kiinteistönvaihdantaa selvittävän toimikunnan loppumietintö. Oikeusministeriö 19.1.2006.

OM 2021:27, Maakaaren muutostarpeet: Arviomuistio. Oikeusministeriön julkaisuja, Selvityksiä ja ohjeita 2021:27. Oikeusministeriö 2.12.2021.

OM 2022:17, Arviomuistio maakaaren muutostarpeista. Lausuntotiivistelmä. Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2022:17. Oikeusministeriö 17.3.2022.

OM 2024:5. Maakaaren muutostarpeet: työryhmän mietintö. Lausuntotiivistelmä.
Oikeusministeriön julkaisuja, Mietintöjä ja lausuntoja 2024:5. Oikeusministeriö
16.2.2024.

VN/27926/2021. Arviomuistio maakaaren muutostarpeista. Lausuntopyyntö.
Oikeusministeriö 2.12.2021.

VN/27926/2021. Maakaaren muutostarpeet: työryhmän mietintö. Lausuntopyyntö.
Oikeusministeriö 5.6.2023.

Universal Declaration of Human Rights. Yhdistyneet kansakunnat 10.12.1948.

Viranomaisten muut julkaisut ja internetpalvelut

Asiakirjajulkisuus ja tietopyynnot. Valtioneuvoston kanslia n.d.

<https://vnk.fi/asiakirjajulkisuus>, Luettu 18.2.2024.

EOAK/7077/2021. Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi kaavoitus- ja
rakentamislainsäädännön muuttamisesta. Apulaisoikeusasiamies 7.12.2021.

Hallituksen esityksen laatimisohjeet, Valtioneuvosto n.d. Verkkajulkaisu Finlex-
sivustolla, <http://helo.finlex.fi/>, Luettu 18.2.2024.

Hallituksen lainsäädäntöohjelma ja -suunnitelma, Valtioneuvosto n.d.

<https://valtioneuvosto.fi/lainsaadantosunnitelma>, Luettu 7.1.2024 ja 8.2.2024.

Hallituksen strategia-asiakirja 2007. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 18/2007.

Valtioneuvoston kanslia 2007. <https://vnk.fi/julkaisu?pubid=5617>, Luettu
18.2.2024.

Hallitusohjelmat, Valtioneuvosto n.d.

<https://valtioneuvosto.fi/tietoa/historiaa/hallitusohjelmat>, Luettu 18.2.2024.

Kiinteistövähdännän palvelu, Maanmittauslaitos n.d. <https://www.kiinteistoasiat.fi/>,
Luettu 20.2.2024.

Lainkirjoittajan opas, Valtioneuvosto n.d. Verkkajulkaisu Finlex-sivustolla,

<http://lainkirjoittaja.finlex.fi/>, Luettu 18.2.2024.

Lainvalmistelun prosessiopas, Valtioneuvosto n.d. Verkkajulkaisu Finlex-sivustolla,

<https://lainvalmistelu.finlex.fi>, Luettu 5.1.2024.

Kaupanhavvistajan ohje, Maanmittauslaitos 30.1.2024.

https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/attachments/2024/01/Kaupanhavvistajan-ohje-fi_0.pdf, Luettu 4.5.2024.

- OKV/1538/21/2021, Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto 31.5.2021.
- OM014:00/2010, Hankeikkuna: Sujuvampaan lainsäätelyyn, Oikeusministeriö n.d.
<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM014:00/2010>, Luettu 14.1.2024.
- OM030:00/2023, Hankeikkuna: Säädösvalmistelun kuulemisoppaan uudistaminen.
Oikeusministeriö n.d.
<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM030:00/2023>, Luettu 14.2.2024
- OM044:00/2020, Hankeikkuna: Paremman sääntelyn toimintaohjelma.
Valtioneuvoston kanslia n.d.
<https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=OM044:00/2020>, viitattu 21.11.2023.
- OM056:00/2021. Hankeikkuna: Maakaaren muutostarpeet. Oikeusministeriö,
päivitetty 16.2.2024. <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM056:00/2021>,
Luettu 17.2.2024
- Paremmen sääntelyn toimintaohjelma. Osa 1. Valtioneuvoston kanslian julkaisusarja
8/2006. Valtioneuvoston kanslia 2006.
- Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019: Osallistava ja osaava
Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta.
Valtioneuvoston julkaisuja 2019:31. Valtioneuvosto 10.12.2019.
<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-287-808-3>
- Pääministeri Orpon hallituksen lainsäädäntösuunnitelma ja valtioneuvoston
selonteot. Syysistuntokausi 2023 ja (alustava) kevätistuntokausi 2024.
Valtioneuvosto 31.8.2023.
<https://valtioneuvosto.fi/documents/10616/146554548/Hallituksen+lains%C3%A4%C3%A4nt%C3%A4nt%C3%B6suunnitelma+-+syksy+2023+ja+kev%C3%A4t+2024.pdf>, Luettu 7.1.2024.
- Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi. Valtiontalouden
tarkastusviraston tuloksellisuustarkastuskertomukset 216/2011. Helsinki: Edita
Prima Oy 2011.
- Säädösvalmistelun kuulemisopas, Valtioneuvosto n.d. Verkojulkaisu Finlex-
sivustolla. <https://kuulemisopas.finlex.fi>, Luettu 5.1.2024.
- Valtioneuvoston Hankeikkunan julkinen rajapinta 2.0, Valtioneuvosto n.d.,
<https://api.hankeikkuna.fi/api>.
- Elämäntapahtumalähtöinen digitalisaatio, Valtiovarainministeriö n.d.
<https://vm.fi/elamantapahtumalahtoinen-digitalisaatio>, Luettu 28.4.2024.

Ympäristö ja luonto, Tilastokeskus, päivitetty 13.2.2024.

https://www.tilastokeskus.fi/tup/suoluk/suoluk_alue.html, Luettu 21.2.2024.

VM596/02/02/1999, Valtiovarainministeriön määräys valtioneuvoston
hankerekisteristä, Valtiovarainministeriö 12.12.2000.

Ålands landskapsregering, utlåtande 22.9.2023. Hanke STM049:00/2023.

Tiedotteet ja uutiset

Arbetsgrupp ska bedöma behoven av att ändra jordabalken. Oikeusministeriö
26.4.2022. <https://oikeusministerio.fi/sv/-/arbetsgrupp-ska-bedoma-behoven-av-att-andra-jordabalken>, Luettu 4.5.2024.

Hallitus ehdottaa muutoksia kiinteistönomistukseen ja -vaihdantaan liittyvään
lainsäädäntöön. Oikeusministeriö 18.4.2024. <https://oikeusministerio.fi/-/hallitus-ehdottaa-muutoksia-kiinteistonomistukseen-ja-vaihdantaan-liittyvaan-lainsaadantoon>, Luettu 27.4.2024.

Maakaaren muutoksilla haetaan sujuvuutta sähköiseen kiinteistökauppaan.
Talonrakennusteollisuus ry 14.6.2023. <https://rt.fi/2023/06/maakaaren-muutoksilla-haetaan-sujuvuutta-sahkoiseen-kiinteistokauppaan/>, Luettu 7.1.2024.

Maakaaren muutoksilla sujuvuutta sähköiseen kiinteistökauppaan. Oikeusministeriö
5.6.2023. <https://oikeusministerio.fi/-/maakaaren-muutoksilla-sujuvuutta-sahkoiseen-kiinteistokauppaan>, Luettu 7.1.2024.

Regeringen föreslår ändringar i lagstiftningen om fastighetsägande och omsättningen
av fastigheter. Oikeusministeriö 18.4.2024. <https://oikeusministerio.fi/sv/-/regeringen-foreslar-andringar-i-lagstiftningen-om-fastighetsagande-och-omsattningen-av-fastigheter>, Luettu 28.4.2024.

Työryhmä arvioimaan maakaaren muutostarpeita. Edilex 26.4.2022.
<https://www.edilex.fi/uutiset/75786>, Luettu 7.1.2024.

Työryhmä arvioimaan maakaaren muutostarpeita. Oikeusministeriö 26.4.2022.
<https://oikeusministerio.fi/-/tyoryhma-arvioimaan-maakaaren-muutostarpeita>,
Luettu 7.1.2024.

Ändringar i jordabalken ska underlätta elektronisk fastighetshandel. Oikeusministeriö
5.6.2023. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410853/maakaaren-muutoksilla>

sujuvuutta-sahkoiseen-kiinteistokauppaan?languageld=sv_SE, Luettu 7.1.2024.

Muut lähteet

Arkistojen Portti: Lainhuudot, Kansallisarkisto n.d.

<https://portti.kansallisarkisto.fi/fi/aineisto-oppaat/lainhuudot>, Luettu 27.4.2024.

Kiinteistö- ja rakentamisfoorumi n.d. <https://kirafoorumi.fi/>, Luettu 7.1.2024.

Lakitutka, Turun yliopisto n.d. <https://lakitutka.fi/>. Luettu 16.4.2024.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.6504432>

StatFin-tietokanta, Tilastokeskus n.d. <https://pxdata.stat.fi/PxWeb/pxweb/fi/StatFin/>,
Luettu 19.3.2024.

TheFuzz, päivitetty 27.2.2024. <https://github.com/seatgeek/thefuzz>, Luettu 21.3.2024.

Tietoa yrityksestä, Digitaalinen asuntokauppa DIAS Oy n.d. <https://dias.fi/dias.html>,
Luettu 1.5.2024.

Verohallinto, sähköposti tuotehallintayksikön ylitarkastajalta 3.5.2024.

Wordfish n.d. <http://www.wordfish.org/>, Luettu 19.2.2024.

Oikeustapaukset

KKO 2011:32

KKO 2007:3

KKO 2002:84

KKO 1958:II:18

KKO 1959:II:36.

Turun HO 11.5.2005, S 05/5

Liitteet

Liite 1. Samankaltaisuusanalyysin toteuttaminen TheFuzz-kirjastolla

```

# Fuzzy string matching using TheFuzz-library
#
# @version 1.0
# @author Marjaana Sjölund amsjol@utu.fi
# @date 5.5.2024
#
# Phase 1 = Initial document
# Phase 2 = Comments
# Phase 3 = Revised document, bill draft
# Phase 4 = Comments
# Phase 5 = Final bill

from thefuzz import fuzz
import os
from datetime import datetime
from statistics import mean

# Exactly similar 100
# Proposed threshold 90 = Same
# Proposed threshold 80 = Similar, might be paraphrased
SAME_THRESHOLD = 90
SIMILAR_THRESHOLD = 80

# Compares two documents with each other
# Finds the matching sentences from later_document
# that are similar to sentences from earlier_document
# Might return more than one match for a single sentence
def compare_documents(earlier_document, later_document):
    comparison = {
        "earlier": earlier_document[0],
        "later": later_document[0],
        "same_sentences": 0,
        "similar_sentences": 0,
        "best_match": 0,
        "average_ratio": 0,
        "matches": [
        ],
        "possible_matches": [
        ]
    }

    all_matches = []

    for documentLine in later_document[1]:
        if len(documentLine.strip()) > 0:
            bestMatch = 0

            for originalLine in earlier_document[1]:
                if len(originalLine.strip()) > 0:
                    match = fuzz.ratio(documentLine, originalLine)
                    # Best match so far for this line?
                    if match > bestMatch:
                        bestMatch = match

            # Matching ratio over 90%, same line
            if match > SAME_THRESHOLD:
                comparison["matches"] += [
                    {
                        "ratio": match,

```

```

        "earlier_text": originalLine,
        "later_text": documentLine
    }
]
# Matching ratio over 80%, similar line
elif match > SIMILAR_THRESHOLD:
    comparison["possible_matches"] += [
        {
            "ratio": match,
            "earlier_text": originalLine,
            "later_text": documentLine
        }
    ]

# Save also best matching line
# Matching ratio over 90%
if bestMatch > SAME_THRESHOLD:
    comparison["same_sentences"] += 1
# Matching ratio over 80%
elif bestMatch > SIMILAR_THRESHOLD:
    comparison["similar_sentences"] += 1

# Best match for this line?
all_matches += [bestMatch]

# Best match for all lines?
if bestMatch > comparison["best_match"]:
    comparison["best_match"] = bestMatch

comparison["average_ratio"] = mean(all_matches)

return comparison

# Retrieve the file names and contents for all documents
phaseNames = ["phase1", "phase2", "phase3", "phase4", "phase5"]
phases = {}

for phaseName in phaseNames:
    phases[phaseName] = []
    for file in os.listdir(phaseName):
        filename = os.fsdecode(file)
        textFile = open(phaseName + "/" + filename, 'r', encoding = 'utf-8')
        phases[phaseName] += [[filename, textFile.readlines()]]
        textFile.close()

# Determine the compared document pairs
comparisons = []

# Detecting reuse of text
# Similarity of comments to ministry documents
# Compare phase 2 comments to phase 1 memo
# => If similar, comment reuses memo phrases
for phase2Document in phases["phase2"]:
    for phase1Document in phases["phase1"]:
        comparisons += [
            {
                "earlier": phase1Document,
                "later": phase2Document,
            }
        ]

# Detecting reuse of text
# Similarity of ministry documents to each other
# Compare phase 3 bill draft to phase 1 memo
# => If similar, bill draft uses memo phrases
for phase3Document in phases["phase3"]:

```

```

for phase1Document in phases["phase1"]:
    comparisons += [
        {
            "earlier": phase1Document,
            "later": phase3Document
        }
    ]

# Detecting reuse of comment sentences
# Similarity of ministry documents to comments previously given
# Compare phase 3 bill draft to phase 2 comments
# => If similar, bill draft uses comment phrases
for phase3Document in phases["phase3"]:
    for phase2Document in phases["phase2"]:
        comparisons += [
            {
                "earlier": phase2Document,
                "later": phase3Document
            }
        ]

# Detecting reuse of text
# Similarity of documents to each other
# Compare phase 5 bill to phase 3 bill draft
# => If similar, bill uses draft phrases
for phase5Document in phases["phase5"]:
    for phase3Document in phases["phase3"]:
        comparisons += [
            {
                "earlier": phase3Document,
                "later": phase5Document
            }
        ]

# Detecting reuse of comment sentences
# Similarity of documents to comments previously given
# Compare phase 5 bill to phase 4 comments
# => If similar, bill uses comment phrases
for phase5Document in phases["phase5"]:
    for phase4Document in phases["phase4"]:
        comparisons += [
            {
                "earlier": phase4Document,
                "later": phase5Document
            }
        ]

# Compare documents
comparison_results = []

for comparison in comparisons:
    comparison_results += [compare_documents(comparison["earlier"], comparison["later"])]

# Print results into a file for analysis
timestamp = str(datetime.now()).replace(" ", "_").replace(":", "_")
logFilename = "analysis_fuzz_" + timestamp + ".log"

with open(logFilename, "w", encoding="UTF-8") as logFile:
    for comparison in comparison_results:
        logFile.write("Similarity ")
        logFile.write(comparison["earlier"] + " => ")
        logFile.write(comparison["later"] + " is " + str(comparison["average_ratio"]) + "\n")

        logFile.write("Best matching line ")
        logFile.write(str(comparison["best_match"]) + "\n")

```

```

logfile.write("Same sentences (> 90%) ")
logfile.write(str(comparison["same_sentences"]) + "\n")

logfile.write("Similar sentences (> 80%) ")
logfile.write(str(comparison["similar_sentences"]) + "\n")

counter = 1
for match in sorted(comparison["matches"], key=lambda x: x['ratio'], reverse=True):
    if match["ratio"] == 100:
        logfile.write("\n" + str(counter) + ".\tRatio " + str(match["ratio"]) + "\t" +
match["earlier_text"])
    else:
        logfile.write("\n" + str(counter) + ".\tRatio " + str(match["ratio"]) + "\n")
        logfile.write("\t\tfrom <<<\t" + match["earlier_text"])
        logfile.write("\t\tto >>>\t" + match["later_text"])
        counter += 1

for match in sorted(comparison["possible_matches"], key=lambda x: x['ratio'],
reverse=True):
    if match["ratio"] == 100:
        logfile.write("\n" + str(counter) + ".\tRatio " + str(match["ratio"]) + "\t" +
match["earlier_text"])
    else:
        logfile.write("\n" + str(counter) + ".\tRatio " + str(match["ratio"]) + "\n")
        logfile.write("\t\tfrom <<<\t" + match["earlier_text"])
        logfile.write("\t\tto >>>\t" + match["later_text"])
        counter += 1

logfile.write("-----\n")

```

Liite 2. Mietinnön ja lausuntojen samankaltaisuusanalyysin tulokset

Similarity 2 finanssiala.txt => 3 mietinto.txt is 45.80388272583201

Best matching line 90

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 1

1. Ratio 90
 from <<< Oikeudenloukkausten riski tuskin kasvaa, kun osapuolia kuullaan ennen virheen korjaamista.
 to >>> Oikeudenloukkausten riskin ei ole arvioitu kasvavan, kun osapuolia kuullaan ennen virheen korjaamista.
-

Similarity 2 finnvera.txt => 3 mietinto.txt is 41.12480190174326

Best matching line 54

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 itä-suomen yliopisto.txt => 3 mietinto.txt is 48.51228209191759

Best matching line 100

Same sentences (> 90%) 2

Similar sentences (> 80%) 2

1. Ratio 100 Viimeksi mainittu voitaisiin myös selvyyden vuoksi tuoda ilmi kiinnitysmerkinnässä.
 2. Ratio 91
 from <<< Em. lainmuutoksen yhteydessä panttikirjan käsitteestä ei kuitenkaan luovuttu.
 to >>> Lainmuutoksen yhteydessä panttikirjan käsitteestä ei siten luovuttu.
 3. Ratio 89
 from <<< Lisäksi voidaan harkita vaihtoehtoa, jonka mukaan nimen merkitseminen lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin kiinnitysmerkinnän yhteyteen tarkoittaa kysymyksessä olevaan kiinnitykseen perustuvan panttioikeuden perustamista nimen osoittamalle henkilölle ao. kohteen panttivelkojana.
 to >>> Edellä esitetyn lisäksi on esitetty harkittavaksi vaihtoehtoa, jonka mukaan nimen merkitseminen lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin kiinnitysmerkinnän yhteyteen tarkoittaisi kiinnitykseen perustuvan panttioikeuden perustamista nimen osoittamalle henkilölle ao. kohteen panttivelkojana.
 4. Ratio 81
 from <<< Suostumusvaatimuksesta voidaan poiketa asiavirheen osalta, jos virhe on ilmeinen, ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.
 to >>> Asianosaisen suostumusvaatimuksesta on hallintolaissa poikettu, jos virhe on ilmeinen ja se on aiheutunut asianosaisen omasta menettelystä.
-

Similarity 2 keskuskauppakamari.txt => 3 mietinto.txt is 43.73296354992076

Best matching line 60

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 kiinteistövälytysalan keskusliitto.txt => 3 mietinto.txt is 44.473851030110936

Best matching line 61

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 korkein oikeus.txt => 3 mietinto.txt is 44.83795562599049

Best matching line 80

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 kova.txt => 3 mietinto.txt is 39.364896988906494

Best matching line 66

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 maanmittauslaitos.txt => 3 mietinto.txt is 48.79873217115689

Best matching line 93

Same sentences (> 90%) 1

Similar sentences (> 80%) 3

1. Ratio 93
from <<< Tämän lisäksi hallinnanjakosopimusten sisältöä, oikeusvaikutuksia ja kirjaamiskelpoisuutta määrittävät nyt erityisesti kirjaamiskäytäntö ja oikeuskirjallisuuden kannanotot.
to >>> Lisäksi hallinnanjakosopimusten sisältöä, oikeusvaikutuksia ja kirjaamiskelpoisuutta määrittävät kirjaamiskäytäntö ja oikeuskirjallisuuden kannanotot.
2. Ratio 85
from <<< Hallinnanjakosopimuksista on tullut erittäin merkittäviä oikeudellisia instrumentteja yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen käytön kannalta.
to >>> Maanmittauslaitoksen arvion mukaan hallinnanjakosopimuksista on tullut merkittäviä oikeudellisia instrumentteja yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen käytön kannalta.
3. Ratio 85
from <<< Erityisen merkittäviä hallinnanjakosopimukset ovat tällaisten kiinteistöjen ja niiden määräosien vakuuskäytön suhteen.
to >>> Erityisen merkittävänä hallinnanjakosopimuksia on pidetty yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen ja niiden määräosien vakuuskäytön suhteen.
4. Ratio 84
from <<< Sopimuksen sisältö ja ennen kaikkea sen oikeusvaikutukset perustuvat nyt eräisiin korkeimman oikeuden melko vanhoihin ratkaisuihin.
to >>> Sopimuksien sisältö ja oikeusvaikutukset perustuvat tällä hetkellä lähinnä korkeimman oikeuden melko vanhoihin ratkaisuihin.

Similarity 2 maanomistajain liitto.txt => 3 mietinto.txt is 43.52179080824089

Best matching line 59

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 metsähallitus.txt => 3 mietinto.txt is 44.07884310618066

Best matching line 100

Same sentences (> 90%) 1

Similar sentences (> 80%) 0

1. Ratio 100 Maanvuokraoikeuden ja muun toisen maahan kohdistuvan määräaikaisen käyttöoikeuden haltija on velvollinen hakemaan oikeutensa kirjaamista, jos oikeus saadaan siirtää kolmannelle kiinteistön omistajaa kuulematta ja jos alueella on tai sille saadaan sopimuksen mukaan rakentaa oikeudenhaltijalle kuuluvia rakennuksia tai laitteita.

Similarity 2 mtk.txt => 3 mietinto.txt is 42.73732171156894

Best matching line 61

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 puolustusministeriö.txt => 3 mietinto.txt is 45.12480190174326

Best matching line 85

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 1

1. Ratio 85
from <<< Lausuttavana olevan arviomuiston tarkoituksena on tunnistaa maakaaren soveltamisen kannalta merkityksellisiä toimintaympäristön ja muun lainsäädännön muutoksia sekä mahdollisia maakaaren muutostarpeita ja -vaihtoehtoja.
to >>> Oikeusministeriössä laadittiin syksyllä 2021 virkatyönä arviomuistio, jonka tarkoituksena oli tunnistaa maakaaren soveltamisen kannalta merkityksellisiä toimintaympäristön ja muun lainsäädännön muutoksia sekä mahdollisia lain muutostarpeita ja -vaihtoehtoja.

Similarity 2 rakennusteollisuus.txt => 3 mietinto.txt is 43

Best matching line 61

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 rakli.txt => 3 mietinto.txt is 41.580427892234546

Best matching line 59

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 senaatti-kiinteistot.txt => 3 mietinto.txt is 45.371236133122025

Best matching line 76

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 suomen asianajajaliitto.txt => 3 mietinto.txt is 47.01980982567353

Best matching line 95

Same sentences (> 90%) 1

Similar sentences (> 80%) 3

1. Ratio 95
from <<< Maakaaren uudistamisen yhteydessä olisi perusteltua harkita, olisiko luotonsaannin edellytyksiä ja vakuudenhaltijan oikeusturvaa syytä vahvistaa mahdollistamalla panttaamattomuussitoumuksen kirjaaminen kiinteistön tai laitoksen omistajan ja vakuudenhaltijatahon yhteisestä hakemuksesta ja sanotun kaltaisen merkinnän poistaminen vain vakuudenhaltijan suostumuksin.
to >>> Maakaaren uudistamisen yhteydessä on esitetty harkittavaksi, olisiko luotonsaannin edellytyksiä ja vakuudenhaltijan asemaa syytä vahvistaa mahdollistamalla panttaamattomuussitoumuksen kirjaaminen kiinteistön tai laitoksen omistajan ja vakuudenhaltijan yhteisestä hakemuksesta ja sanotun kaltaisen merkinnän poistaminen vain vakuudenhaltijan suostumuksin.
2. Ratio 88
from <<< Nykyisessä sähköisiin rekisterimerkintöihin perustuvassa kiinteistöpanntijärjestelmässä tällaisen oikeusvaikutuksellisen merkinnän aikaansaaminen olisi oletettavasti helposti toteutettavissa.
to >>> Nykyisessä sähköisiin rekisterimerkintöihin perustuvassa järjestelmässä tällaisen oikeusvaikutuksellisen merkinnän aikaansaaminen on arvioitu helpoksi toteuttaa.
3. Ratio 86
from <<< Asianajajaliitto on samaa mieltä, että alkuperäisen asiakirjan tai oikeaksi todistetun jäljennöksen toimittamisen merkitys hakijan tai muun kiinteistöön kohdistuvan oikeuden haltijan oikeusturvan ja rekisterin julkisen luotettavuuden kannalta voidaan arvioida käytännössä vähäiseksi.
to >>> Työryhmän mukaan alkuperäisen asiakirjan tai oikeaksi todistetun jäljennöksen toimittamisen merkitys hakijan tai muun kiinteistöön kohdistuvan oikeuden haltijan oikeusturvan ja rekisterin julkisen luotettavuuden kannalta on yleensä vähäinen.
4. Ratio 85
from <<< Nykyaikaisen pankki- ja muun velkarahoituksen normaaleihin vakuusjärjestelyihin kuuluvat ns. negative pledge -sitoumukset, joilla velallinen tai joku muu taho sitoutuu olemaan panttaamatta jotakin tiettyä omaisuuttaan.
to >>> Pankki- ja muun velkarahoituksen tavanomaisiin vakuusjärjestelyihin kuuluvat sitoumukset, joilla velallinen tai muu taho sitoutuu olemaan panttaamatta tiettyä omaisuuttaan.

Similarity 2 suomen henkikirjoittaja.txt => 3 mietinto.txt is 43.35697305863708

Best matching line 100

Same sentences (> 90%) 2

Similar sentences (> 80%) 0

1. Ratio 100 Jos kirjaamisasia on laaja, tulkinnanvarainen tai muutoin vaikea ratkaista, kirjaamislakimiehen on ratkaistava asia.
2. Ratio 100 Kirjaamislakimieheltä vaaditaan oikeustieteen ylempi korkeakoulututkinto.

Similarity 2 suomen kiinteistöliitto.txt => 3 mietinto.txt is 45.16679873217116

Best matching line 83

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 1

1. Ratio 83
from <<< Sähköisen kiinteistönkaupan käyttö on jäänyt toistaiseksi vähäiseksi.
to >>> Sähköisen kiinteistönkaupan määrä on jäänyt vähäiseksi.

Similarity 2 suomen kiinteistöväliittäjäliitto.txt => 3 mietinto.txt is 44.28605388272583

Best matching line 63

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 suomen kuntaliitto.txt => 3 mietinto.txt is 42.17789223454834

Best matching line 56

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 suomen lakimiesliitto.txt => 3 mietinto.txt is 44.13708399366086

Best matching line 98

Same sentences (> 90%) 1

Similar sentences (> 80%) 0

1. Ratio 98

from <<<

Kaupanvahvistaja ei saa vahvistaa luovutusta, jos on perusteltu aihe epäillä sen pätevyyttä.

to >>>

Kaupanvahvistaja ei saa vahvistaa luovutusta, jos on perusteltua aihetta epäillä sen pätevyyttä.

Similarity 2 suomen omakotiliitto.txt => 3 mietinto.txt is 45.347860538827256

Best matching line 67

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 suomen tuomariliitto.txt => 3 mietinto.txt is 44.95285261489699

Best matching line 55

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 suomen tuulivoimayhdistys.txt => 3 mietinto.txt is 43.753169572107765

Best matching line 60

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 suomen vuokranantajat.txt => 3 mietinto.txt is 43.14381933438986

Best matching line 65

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 tietosuojavaltuutettu.txt => 3 mietinto.txt is 43.365293185419965

Best matching line 68

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 ulosottolaitos.txt => 3 mietinto.txt is 42.60499207606973

Best matching line 58

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 2 valtiovarainministeriö.txt => 3 mietinto.txt is 45.30744849445325

Best matching line 87

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 3

1. Ratio 87
from <<< Muistiossa käsitellyt tarpeet liittyvät mm. kiinteistön luovutusten muotovaatimusten ja lainhuudatusmenettelyn arviointiin, kiinteistökiinnitystä ja -panttausta koskevan sääntelyn selventämiseen, erityisten oikeuksien kirjaamiseen sekä lainhuutoja kiinnitysrekisterin pitoa koskevien menettelyjen ajantasaistamiseen.
to >>> Muistiossa käsitellyt muutostarpeet liittyvät mm. kiinteistön luovutusten muotovaatimusten ja lainhuudatusmenettelyn arviointiin, kiinteistöpanntioikeutta koskevan sääntelyn selventämiseen, tiettyjen erityisten oikeuksien kirjaamiseen sekä kiinteistökirjaamista koskevien menettelysäännösten ajantasaistamiseen.
2. Ratio 83
from <<< Arviomuistion tarkoituksena on tunnistaa maakaaren soveltamisen kannalta merkityksellisiä toimintaympäristön ja muun lainsäädännön muutoksia sekä mahdollisia maakaaren muutostarpeita ja -vaihtoehtoja.
to >>> Oikeusministeriössä laadittiin syksyllä 2021 virkatyönä arviomuistio, jonka tarkoituksena oli tunnistaa maakaaren soveltamisen kannalta merkityksellisiä toimintaympäristön ja muun lainsäädännön muutoksia sekä mahdollisia lain muutostarpeita ja -vaihtoehtoja.
3. Ratio 82
from <<< Verovalvonnan kannalta on olennaisen tärkeää, että Verohallinto saisi Maanmittauslaitokselta jatkossakin riittävät tiedot tapahtuneista kiinteistöjen luovutuksista.
to >>> Varainsiirtoverotuksen valvonnan kannalta tärkeäksi esitettiin se, että Verohallinto saisi Maanmittauslaitokselta jatkossakin tiedon tapahtuneista kiinteistöjen luovutuksista.

Similarity 2 verohallinto.txt => 3 mietinto.txt is 45.83716323296355

Best matching line 98

Same sentences (> 90%) 1

Similar sentences (> 80%) 1

1. Ratio 98
from <<< Jos tällainen tietovirta sisältäisi jatkossa vähemmän tietoa kuin nykymallinen kaupanvahvistajan ilmoitukseen perustuva tietovirta, heikkenisi Verohallinnon tiedonsaanti ja selvitystyön määrä lisääntyisi.
to >>> Jos tietovirta sisältäisi jatkossa vähemmän tietoa kuin nykymallinen kaupanvahvistajan ilmoitukseen perustuva tietovirta, heikkenisi Verohallinnon tiedonsaanti ja selvitystyön määrä lisääntyisi.
2. Ratio 81
from <<< Verohallinto toteaa, että myös varainsiirtoverotuksen verovalvonnan näkökulmasta olisi ehdottoman tärkeää, että Verohallinto saisi Maanmittauslaitokselta jatkossakin tiedon tapahtuneista kiinteistöjen luovutuksista.

to >>> Varainsiirtoverotuksen valvonnan kannalta tärkeäksi esitettiin se, että Verohallinto saisi Maanmittauslaitokselta jatkossakin tiedon tapahtuneista kiinteistöjen luovutuksista.

Similarity 2 ympäristöministeriö.txt => 3 mietinto.txt is 46.01228209191759

Best matching line 82

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 1

1. Ratio 82

from <<<

Nyt lausuttavana olevan arviomuistion tehtävänä on tunnistaa maakaaren soveltamisen kannalta merkityksellisiä toimintaympäristön ja muun lainsäädännön muutoksia sekä mahdollisia muutostarpeita ja -vaihtoehtoja.

to >>>

Oikeusministeriössä laadittiin syksyllä 2021 virkatyönä arviomuistio, jonka tarkoituksena oli tunnistaa maakaaren soveltamisen kannalta merkityksellisiä toimintaympäristön ja muun lainsäädännön muutoksia sekä mahdollisia lain muutostarpeita ja -vaihtoehtoja.

Liite 3. Hallituksen esityksen ja lausuntojen samankaltaisuusanalyysin tulokset

Similarity 4 dias.txt => 5 he.txt is 44.71106412966878

Best matching line 64

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 divv.txt => 5 he.txt is 44.194503171247355

Best matching line 62

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 ek.txt => 5 he.txt is 46.04510218463707

Best matching line 99

Same sentences (> 90%) 3

Similar sentences (> 80%) 0

1. Ratio 99
 from <<< Ehdotuksella yhdenmukaistettaisiin kirjaamisasian vireilletuloa koskevaa sääntelyä osakehuoneistorekisteriä koskevan sääntelyn kanssa.
 to >>> Ehdotuksella yhdenmukaistettaisiin kirjaamisasian vireilletuloa koskeva sääntely osakehuoneistorekisteriä koskevan sääntelyn kanssa.

2. Ratio 95
 from <<< Sähköisten hakemusten vireilletulon osalta muutos tarkoittaisi luopumista nykyisin " kaavamaisesti sovellettavasta päiväperiaatteesta ja mahdollistaisi vireille tulon ajankohdan arvioinnin hakemuksen tosiasiallisen viranomaiselle toimittamisen ajankohdan perusteella.
 to >>> Sähköisten kirjaamishakemusten vireille tulon osalta muutos tarkoittaisi luopumista nykyisin sovellettavasta päiväperiaatteesta ja mahdollistaisi vireilletulon ajankohdan arvioinnin hakemuksen tosiasiallisen viranomaiselle toimittamisen ajankohdan perusteella.

3. Ratio 95
 from <<< Ehdotuksella yhdenmukaistettaisiin kirjaamisasian vireilletuloa koskevaa sääntelyä osakehuoneistorekisteriä koskevan sääntelyn kanssa.
 to >>> Ehdotus yhdenmukaistaa kirjaamisasian vireilletuloa koskevaa sääntelyä osakehuoneistorekisteriä koskevan sääntelyn kanssa.

Similarity 4 finanssiala.txt => 5 he.txt is 46.4446793516561

Best matching line 70

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 keskuskauppakamari.txt => 5 he.txt is 43.639182522903454

Best matching line 57

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 kiinteistöväilyalan keskusliitto.txt => 5 he.txt is 44.45172656800564

Best matching line 57

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 kuluttajaliitto.txt => 5 he.txt is 45.34601832276251

Best matching line 61

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 kvv.txt => 5 he.txt is 41.31289640591966

Best matching line 54

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 lounais-suomen avi.txt => 5 he.txt is 42.90415785764623

Best matching line 58

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 länsi-ja-sisäsuomenavi.txt => 5 he.txt is 44.07329105003524

Best matching line 58

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 maa- ja metsätalousministeriö.txt => 5 he.txt is 44.346723044397464

Best matching line 63

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 maanmittauslaitos.txt => 5 he.txt is 49.0338266384778

Best matching line 87

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 2

1. Ratio 87
from <<< Koska muunlaisten erityisten oikeuksien siirrot ovat varsin harvinaisia, niiden siirtoja ei Maanmittauslaitoksessa pidetä kannatettavana toteuttaa järjestelmässä.
to >>> Koska muunlaisten erityisten oikeuksien siirrot ovat käytännössä harvinaisia, niiden siirtoja ei pidetä kannatettavana toteuttaa järjestelmässä.

2. Ratio 84
from <<< Jos vuokra- tai käyttöoikeus on kohdistunut vesialueeseen, sen siirto ei välttämättä ole ollut varainsiirtoveron alainen.
to >>> Toisaalta, jos vuokra- tai käyttöoikeus on kohdistunut vesialueeseen, sen siirtoa ei ole pidetty varainsiirtoveron alaisena.

Similarity 4 metsähallitus.txt => 5 he.txt is 44.62015503875969

Best matching line 75

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 pohjois-suomenavi.txt => 5 he.txt is 42.41649048625793

Best matching line 53

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 pro.txt => 5 he.txt is 41.90909090909091

Best matching line 95

Same sentences (> 90%) 1

Similar sentences (> 80%) 0

1. Ratio 95
 from <<< Työryhmän arvion perusteella automaattinen ratkaiseminen poistaisi ratkaisijoiden toimesta tehtävää työtä n. 20 henkilötyövuodella.
 to >>> Tämän arvion perusteella automaattinen ratkaiseminen poistaa ratkaisijoiden toimesta tehtävää työtä noin 20 henkilötyövuodella.

Similarity 4 puolustusministeriö.txt => 5 he.txt is 44.98379140239605

Best matching line 100

Same sentences (> 90%) 2

Similar sentences (> 80%) 0

1. Ratio 100 Kaupanvahvistajan on ilmoitettava viipymättä luovutuksen vahvistamisesta Maanmittauslaitokselle ja kunnalle, jonka alueella luovutuksen kohde sijaitsee.
2. Ratio 99
 from <<< Ilmoittamista voidaan nykyisin pitää kaupanvahvistajan keskeisimpänä tehtävänä.
 to >>> Ilmoittamista voidaan nykyisin pitää kaupanvahvistajan keskeisimpänä tehtävänä.

Similarity 4 rakennusteollisuus.txt => 5 he.txt is 45.18322762508809

Best matching line 89

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 2

1. Ratio 89
 from <<< Nykysääntelyn mukaan kaupan tekemisestä kieltäytyneen osapuolen on korvattava toiselle osapuolelle ilmoittelusta, kiinteistöön tutustumisesta ja muista kaupantekoon liittyvistä tarpeellisista toimista aiheutuneet kohtuulliset kustannukset.
 to >>> Lainkohdan mukaan kieltäytyneen on korvattava toiselle osapuolelle ilmoittelusta, kiinteistöön tutustumisesta ja muista kaupantekoon liittyvistä tarpeellisista toimista aiheutuneet kohtuulliset kustannukset.
2. Ratio 86
 from <<< Nykysääntelyn mukaan kaupan tekemisestä kieltäytyneen osapuolen on korvattava toiselle osapuolelle ilmoittelusta, kiinteistöön tutustumisesta ja muista kaupantekoon liittyvistä tarpeellisista toimista aiheutuneet kohtuulliset kustannukset.

to >>> Kaupan tekemisestä kieltäytyneen osapuolen olisi voimassa olevaa lakia vastaavasti tällöin korvattava toiselle osapuolelle ilmoittelusta, kiinteistöön tutustumisesta ja muista kaupantekoon liittyvistä tarpeellisista toimista aiheutuneet kohtuulliset kustannukset.

Similarity 4 rakli.txt => 5 he.txt is 44.263565891472865

Best matching line 63

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 senaatti-kiinteistöt.txt => 5 he.txt is 45.00634249471459

Best matching line 61

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 suomen asianajajaliitto.txt => 5 he.txt is 47.02959830866808

Best matching line 97

Same sentences (> 90%) 1

Similar sentences (> 80%) 1

1. Ratio 97
 from <<< Vaikeiden kirjaamisasioiden ratkaiseminen edellyttää yleensä siviilioikeuden, esineoikeuden, perhe- ja jäämistöoikeuden, yhtiöoikeuden sekä ulosottoa ja muuta täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön hyvää tuntemusta.
 to >>> Vaikeiden kirjaamisasioiden ratkaiseminen voi edellyttää siviilioikeuden, esineoikeuden, perhe- ja jäämistöoikeuden, yhtiöoikeuden sekä ulosottoa ja muuta täytäntöönpanoa koskevan lainsäädännön hyvää tuntemusta.

2. Ratio 82
 from <<< Automaattiseen päätöksentekoon liittyy korostunut virheiden mahdollisuus, joten asianosaisen on voitava vaatia ratkaisuun oikaisua maksutta.
 to >>> Lisäksi esitettiin, että automaattiseen päätöksentekoon kirjaamisasioissa liittyy korostunut virheen mahdollisuus, joten asianosaisen on voitava vaatia ratkaisuun oikaisua.

Similarity 4 suomen kiinteistöarviontiyhdistys.txt => 5 he.txt is 43.08738548273432

Best matching line 58

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 suomen kiinteistöliitto.txt => 5 he.txt is 47.62367864693446

Best matching line 99

Same sentences (> 90%) 9

Similar sentences (> 80%) 5

1. Ratio 99
 from <<< Tietohallintalaissa säädetyt teknistä rajapintaa ja katseluyhteyttä koskevat säännökset korvaavat teknistä käyttöyhteyttä koskevan sääntelyn.
 to >>> Tiedonhallintalaissa säädetyt teknistä rajapintaa ja katseluyhteyttä koskevat säännökset korvaavat teknistä käyttöyhteyttä koskevan sääntelyn.

2. Ratio 97
from <<<
to >>>
- Sääntelyn keskeinen sisältö vastaisi hallintolain 53 f §:n 2. momentin poikkeussäännöstä, jonka perusteella mahdollisuutta oikaisuvaatimukseen tai vastaavaan suojakeinoon ei edellytetä, jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisten vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.
- Tarvittavan sääntelyn keskeinen sisältö vastaa hallintolain 53 f §:n 2 momentin poikkeussäännöstä, jonka perusteella mahdollisuutta oikaisuvaatimukseen tai vastaavaan suojakeinoon ei edellytetä, jos automaattisella ratkaisulla hyväksytään asianosaisten vaatimus, joka ei koske toista asianosaista.
3. Ratio 95
from <<<
to >>>
- Hallinnanjakosopimukset ovat muodostuneet käytännössä yleiseksi ja tarkoituksenmukaiseksi tavaksi järjestää määräosin omistetun kiinteistön omistusoikeus kolmatta sitovalla tavalla.
- Hallinnanjakosopimukset ovat muodostuneet käytännössä yleiseksi ja tarkoituksenmukaiseksi tavaksi järjestää määräosin omistetun kiinteistön hallinta kolmatta sitovalla tavalla.
4. Ratio 94
from <<<
to >>>
- Tiedonhallintalain siirtymäaikojen jälkeen muualla laissa säädettyjä teknisiä käyttöyhteyksiä koskevia säännöksiä tietojen antamisesta ja saamisesta ja on työryhmän muistion mukaan tulkittava tiedonhallintalaissa säädettyjen suojasäännösten mukaisesti.
- Tiedonhallintalain siirtymäaikojen jälkeen muualla laissa säädettyjä teknisiä käyttöyhteyksiä koskevia säännöksiä tietojen antamisesta ja saamisesta on tulkittava tiedonhallintalaissa säädettyjen suojasäännösten mukaisesti.
5. Ratio 94
from <<<
to >>>
- Erityissääntelyn on koskettava henkilötietojen suojan kannalta matalariskistä toimintaa.
- Erityissääntely koskee henkilötietojen suojan kannalta matalariskistä toimintaa.
6. Ratio 93
from <<<
to >>>
- Ehdotuksella ei tule vaikuttaa taannehtivasti ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin.
- Ehdotuksella ei ole tarkoitus vaikuttaa taannehtivasti ennen lain voimaantuloa tehtyihin sopimuksiin.
7. Ratio 92
from <<<
to >>>
- Automaattisen ratkaisun yhteydessä tulee lisäksi varmistaa yleislainsäädännön mukaiset oikeussuojaedellytykset.
- Automaattisen ratkaisun yhteydessä varmistetaan yleislainsäädännön mukaiset oikeussuojaedellytykset.
8. Ratio 92
from <<<
to >>>
- Tiedonhallintalain voimaantulon myötä sen sääntely korvaa nykyiset erityislakien teknistä käyttöyhteyttä koskevat säännökset eikä sääntely vaikuta tiedonsaantioikeuksiin.
- Lain voimaantulon myötä sen sääntely korvaa erityislakien teknistä käyttöyhteyttä koskevat säännökset eikä sääntely vaikuta tiedonsaantioikeuksiin.
9. Ratio 91
from <<<
to >>>
- Yhdenmukaistaminen tarkoittaa käytännössä sitä, että vuokra- ja muiden käyttöoikeuksien luovuttamiseen sovellettaisiin soveltuvin osin kiinteistön kaupan purkavia ja lykkäviä ehtoja sekä perustettavan yhtiön lukuun tehtävää kiinteistönkauppaa koskevia säännöksiä.
- Lakia ehdotetaan täydennettäväksi siten, että vuokra- ja muiden käyttöoikeuksien

luovuttamiseen sovellettaisiin soveltuvin osin kiinteistön kaupan purkavia ja lykkäviä ehtoja sekä perustettavan yhtiön lukuun tehtävää kiinteistön kauppaa koskevia säännöksiä.

10. Ratio 90
from <<<
to >>>
- Tiedonhallintalain siirtymäaikojen jälkeen muualla laissa säädettyjä teknisiä käyttöyhteyksiä koskevia säännöksiä tietojen antamisesta ja saamisesta ja on työryhmän muistion mukaan tulkittava tiedonhallintalaissa säädettyjen suojasäännösten mukaisesti.
- Lain siirtymäaikojen jälkeen muualla laissa säädettyjä teknisiä käyttöyhteyksiä koskevia säännöksiä tietojen antamisesta ja saamisesta on tulkittava tiedonhallintalaissa säädettyjen suojasäännösten mukaisesti.
11. Ratio 89
from <<<
to >>>
- Samoin Kiinteistöliitto kannattaa vuokra- ja käyttöoikeuden luovuttamista ja kirjaamista koskevan sääntelyn yhdenmukaistamista kiinteistön luovutuksen sääntelyn kanssa.
- Esityksessä ehdotetaan vuokra- ja käyttöoikeuden luovuttamista ja kirjaamista koskevan sääntelyn yhdenmukaistamista kiinteistön luovutuksen sääntelyn kanssa.
12. Ratio 89
from <<<
to >>>
- Tietohallintalaissa säädetyt teknistä rajapintaa ja katseluyhteyttä koskevat säännökset korvaavat teknistä käyttöyhteyttä koskevan sääntelyn.
- Julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa säädetyt teknistä rajapintaa ja katseluyhteyttä koskevat säännökset korvaavat teknistä käyttöyhteyttä koskevan sääntelyn.
13. Ratio 87
from <<<
to >>>
- Asianosaisella ei saa olla myöskään erityistä oikeussuojan tarvetta.
- Asianosaisella ei ole erityistä oikeussuojan tarvetta.
14. Ratio 87
from <<<
to >>>
- Tarpeen tämä voisi olla esimerkiksi, jos kirjaamisviranomaiselle on esitetty väite saannon laillisuudesta tai alkuperäisen asiakirjan esittäminen on tarpeen toimitetun asiakirjajäljennöksen laatu tai muu erityinen syy huomioon ottaen.
- Kirjaamisen perusteena olevan alkuperäisen asiakirjan vaatiminen voi olla tarpeen esimerkiksi, jos kirjaamisviranomaiselle on esitetty väite saannon laillisuudesta tai alkuperäisen asiakirjan esittäminen on tarpeen toimitetun asiakirjajäljennöksen laatu tai muu erityinen syy huomioon ottaen.

Similarity 4 suomen kiinteistöväliittäjä.txt => 5 he.txt is 44.883720930232556

Best matching line 66

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 suomen kuntaliitto.txt => 5 he.txt is 43.76321353065539

Best matching line 52

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 suomen lakimiesliitto.txt => 5 he.txt is 43.743481324876676

Best matching line 60

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 suomen maanmittausinsinöörien liitto.txt => 5 he.txt is 42.17124735729387

Best matching line 76

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 suomen metsäkeskus.txt => 5 he.txt is 41.84848484848485

Best matching line 51

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 suomen omakotiliitto.txt => 5 he.txt is 45.13953488372093

Best matching line 78

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 suomen tuulivoimayhdistys.txt => 5 he.txt is 44.59901338971106

Best matching line 69

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 suomen vuokranantajat.txt => 5 he.txt is 42.55954897815363

Best matching line 58

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 työ-ja elinkeinoministeriö.txt => 5 he.txt is 41.62015503875969

Best matching line 58

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 ulosottolaitos.txt => 5 he.txt is 43.964059196617335

Best matching line 67

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 valtiovarainministeriö.txt => 5 he.txt is 43.093023255813954

Best matching line 61

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 verohallinto.txt => 5 he.txt is 45.77026074700493

Best matching line 66

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

Similarity 4 ympäristöministeriö.txt => 5 he.txt is 44.36786469344609

Best matching line 63

Same sentences (> 90%) 0

Similar sentences (> 80%) 0

1 Johdanto

Yhteiskunnalliset olosuhteet ja arvot muuttuvat sekä teknologia kehittyä jatkuvasti. Muutosten vuoksi tulee tarve muuttaa aiempaa lainsäädäntöä tai joskus luoda ihan kokonaan uutta normistoa. Tämän tutkimuksen kohteen, kiinteistösääntelyn keskeisen lain eli maakaaren (540/1995), uudistamistarvetta 2020-luvulla on perusteltu yhteiskunnan toiminnan digitalisoitumisella¹, kun aiemmin tehdyt osittaisuudistukset eivät ole kyenneet täysimittaisesti vastaamaan digitalisoitumisen haasteisiin. Erityisesti kiinteistöihin liittyvien sähköisten palveluiden käyttö ei ole yleistynyt sillä tavalla, kuin sääntelyä kehitettäessä toivottiin². Yhteiskunnan kannalta on tärkeää, että kiinteistöihin liittyvät oikeussuhteet, kuten omistus, hallinta tai muut oikeudet, ovat selkeitä³ ja vastaavat todellisuutta. Kiinteistöjä hallitaan, myydään, ostetaan, lahjoitetaan ja vaihdetaan jatkuvasti, ja niiden merkitys on suuri paitsi yksittäisten kotitalouksien ja yritysten, myös koko Suomen kansantalouden kannalta. Kiinteistöihin sitoutunut pääoma on suuruudeltaan noin 1009 miljardia euroa⁴ ja kiinteistövaihdannan arvo on 8–9 miljardia euroa vuodessa⁵. Tärkein kiinteän omaisuuden vaihdantaa säätelevä laki on juuri maakaari, jonka erityinen rooli kiinteistövaihdannassa korostaa tarvetta erityisen huolelliseen lainvalmisteluun.

Oikeudellisesti lainsäädäntövalta on perustuslain 3 §:n mukaisesti eduskunnalla, mutta lakiehdotusten valmistelu eduskunnan päätöksentekoa varten kuuluu valtioneuvoston tehtäviin. Uuden lainsäädännön luominen jakautuu kahteen vaiheeseen, valtioneuvoston johtamaan *lainvalmisteluun*, ja sitä seuraavaan eduskunnan päätöksentekoon, *lainsäädäntömenettelyyn*.⁶ Ministeriössä valmistelun kuluessa päätetään hallituksen esityksen sisältö, päättyhän ministeriövaihe nimenomaan hallituksen esityksen antamiseen. Eduskunnan rooli on reaktiivinen, eikä lakiesityksen varsinainen sisältö yleensä eduskunnan käsittelyssä enää muutu⁷.

¹ Oikeusministeriö 2023, s. 9.

² OM 2021:27, s. 16.

³ OM 2021:27, s. 7, 13.

⁴ Maan ja rakennusten yhteenlaskettu arvo Kansantalouden rahoitustilinpidon mukaan vuonna 2022. StatFin n.d., Kansantalouden rahoitustilinpito, 11zx -- Reaalivarat, vuosittain muuttujina Vara, Vuosi ja Tiedot. Muuttujat "N111", "N112" ja "N211", vuosi 2022.

⁵ OM 2021:27, s. 7, 13.

⁶ Tala 2005, s. 87–88. Lainvalmistelusta prosessina ks. Lainvalmistelun prosessiopas.

⁷ Tala 2001, s. 25, 105. Samoin Pakarinen 2011, s. 61.

Valtioneuvoston alaisten ministeriöiden virkamiehet huolehtivat käytännössä lakien valmistelusta. Tutkimuksen näkökulmasta lainvalmisteluvallan voidaan sanoa kuuluvan kaikille niille, jotka voivat vaikuttaa lainvalmistelun lopputulokseen. Merkittäviä lainvalmisteluprosessiin vaikuttavia tahoja ovat ministeriöissä toimivien lainvalmistelijoiden lisäksi ministerien poliittiset avustajat, isot etujärjestöt ja media.⁸ Lainvalmisteluun osallistuvat jossain roolissa myös ne erilaiset sidosryhmät eli organisaatiot ja yksittäiset henkilöt, joihin säädettävä laki jollain tavalla tulisi vaikuttamaan⁹. Sidoryhmillä on suurimmat mahdollisuudet vaikuttaa lakihankkeen kulkuun ja lain sisältöön varsinaisen lainvalmistelun aikana, ja ne kokevatkin vaikuttamismahdollisuutensa enää eduskuntakäsittelyssä vähäisiksi¹⁰. Tässä maakaaren uudistamishankkeessa on ollut mukana oikeusministeriön laajapohjaisen työryhmän, seurantaryhmän ja useiden eri viranomaisten lisäksi esimerkiksi paljon sellaisia edunvalvontajärjestöjä, joiden jäsenistöön maakaaren tehtävät muutokset tulisivat vaikuttamaan. Näillä eri sidoryhmillä on keskenään erisuuntaisia mielipiteitä esimerkiksi siitä, onko kaupanvahvistajainstituutio edelleen tarpeen tai pitäisikö kiinteistökaupan tekeminen olla jatkossa mahdollista myös yksityisten palveluntarjoajien järjestelmissä. Eriävät sidoryhmien tavoitteet saavat aikaan kamppailun vallasta lainvalmistelussa.

Lainvalmistelun prosessiopas esittelee kotimaisen lainvalmistelun tavoitellun kulun¹¹. Käytännössä lainvalmistelu on harvoin prosessioppaan kuvaamalla tavalla rationaalista toimintaa¹², jossa tutkimukseen perustuvaan tietoon nojautuen valitaan kulloinkin paras tapa saavuttaa esitetty tavoite. Rationaalisen valmistelun ihanne ei huomioi merkittävää poliittista ohjausta, erilaisten toimijoiden ristiriitaisia kantoja, tutkimustiedon puutetta eikä resurssipulaa, eikä siksi oppaan ihannemalli kaikilta osin toteudu¹³. Lakien valmistelu on todellisuudessa siihen osallistuvien tahojen ja niiden keskenään erilaisten intressien vuorovaikutuksen tai kamppailun lopputulos. Lainvalmistelu ei ole yksinomaan poliittista päätöksentekoa, vaan siihen kuuluu myös oikeudellista argumentaatiota, kun uusia normeja

⁸ Pakarinen 2011, s. 2, 50. Samoin virkamiesten merkittävästä roolista Rantala 2011, s. 71.

⁹ Päätöksenteon sidoryhminä pidetään niitä, joihin päätökset tulevat vaikuttamaan. Sara 2009 mukaan Miller – Richerst 2001, s. 110.

¹⁰ Pakarinen 2011, s. 53–54.

¹¹ Keinänen – Vuorela 2015, s. 173. Uusikylä ym. 2023, s. 29–30.

¹² Keinänen – Vuorela 2015, s. 193–194.

¹³ Rantala 2011, s. 77. Pakarinen 2011, s. 67.

muotoillaan oikeusjärjestyksen olemassa olevaan systematiikkaan sopivaksi.¹⁴

Lainvalmistelun kuluessa tehtäviin päätöksiin vaikuttavien tekijöiden ja osallistuvien organisaatioiden vaikutusvallan tutkiminen on tärkeää, jotta ymmärrämme paremmin, miten lainsäädäntö todellisuudessa syntyy ja ketkä siihen vaikuttavat.¹⁵

Eräs sekä lainvalmistelun laadun että päätöksenteon avoimuuden kannalta tärkeä tutkimuskohde on sidosryhmien osallistuminen lainvalmisteluun. Sidosryhmien vaikuttamisen tutkiminen on rajoittunut tutkimustehtävän haasteiden vuoksi lähinnä lainvalmistelun osallistumisen tarkasteluun dokumenttiaineistoja sisällönanalyysimenetelmällä tutkien¹⁶ tai sidosryhmiä, asiantuntijoita ja lainvalmistelijoita haastattelemalla¹⁷. Sidosryhmävaikuttamista ovat tutkineet Suomessa viime vuosina esimerkiksi Keinänen ja Paasonen¹⁸, Keinänen ja Kemiläinen¹⁹, Sara²⁰ sekä Meriläinen, Heiskanen ja Viljanen²¹. Edellä mainitut edustavat perinteistä tutkimussuuntausta, mutta lainvalmistelulausuntoja voidaan tutkia myös uudemmilla menetelmillä: Selin ja Nyrhinen ovat tutkineet tietokoneavusteisesti kolmea eri arpajaislain muuttamiseen tähdännyttä lakihanketta selvittäen, miten tiettyjen sidosryhmien asennoituminen rahapeliuuttoihin ja haittoihin on muuttunut²². Aiempien tutkimusten perusteella voidaan sanoa, että sidosryhmillä on merkitystä kotimaisessa lainvalmistelussa, mutta tuo merkitys voi erota paljonkin riippuen sidosryhmien tyypistä²³ ja valmistelevasta ministeriöstä²⁴. Lausunnonantajien merkityksen tutkiminen ja vaikutuksen jäljittäminen on edelleen tarpeellista²⁵, erityisesti koska nimenomaisesti kiinteistöoikeudellisen lainsäädännön

¹⁴ Tuori 2000, s. 149–151. Samoin aiemman oikeudellisen doktriinin merkityksestä lainvalmistelussa Micheler 2007, s. 3–4.

¹⁵ March näki politiikan tutkimuksessa vaikutusvallan (”influence”) aseman päätöksenteossa yhtä olennaisena selittäväenä tekijänä kuin luonnontieteiden puolella voiman aseman liikkeen tutkimisessa. Dür, 2008, mukaan March, James, An Introduction to the Theory and Measurement of Influence, *American Political Science Review* 49(2)1955, s. 35–56.

¹⁶ Esim. Helminen – Alvesalo 2017. Keinänen – Lehtoviita 2014. Aalto 2021. Helminen – Alvesalo-Kuusi 2017. Sara 2019, alatutkimus 3.

¹⁷ Esim. Vesa – Kantola 2016. Pakarinen 2011. Sara 2019, alatutkimus 2.

¹⁸ Keinänen – Paasonen 2015.

¹⁹ Keinänen – Kemiläinen 2016.

²⁰ Sara 2019, erityisesti alatutkimus 2 ja 3.

²¹ Meriläinen – Heiskanen – Viljanen 2022.

²² Selin – Nyrhinen 2022.

²³ Virkamiehillä ja asiantuntijoilla on enemmän valtaa kuin etujärjestöillä. Ahtonen – Keinänen 2012. Suurimmat järjestöt ja työelämän etujärjestöt pääsevät osallistumaan lainvalmisteluun enemmän kuin esimerkiksi pienemmät kansalaisjärjestöt. Vesa – Kantola 2016.

²⁴ Vesa – Kantola 2016, s. 45–47.

²⁵ Keinänen – Paasonen 2015, s. 17.

valmistelua ja siihen vaikuttavia sidosryhmiä ei ole Suomessa nähdäkseen aiemmin tutkittu kohdistetusti.

Tutkimuksessani tarkastelen maakaaren lainvalmisteluprosessia sekä oikeuden sisäisen että ulkoisen näkökulman kautta. Vaikka tutkimuskohteeni on esineoikeudellinen, on lähestymistapani myös oikeussosiologinen, kun tarkastelen kriittisesti, miten oikeusjärjestelmämme normit syntyvät. Tutkimuksen ensimmäisessä, lainopillisessa osassa pyrin tarkastelemaan nykyisen sääntelyn tuomia reunaehtoja uudistukselle, eli selvitän nykyisten kiinteistökaupan muotovaatimusten taustalla olevia tavoitteita ja vertaan näitä lainvalmistelussa ehdotettuihin muutoksiin. Lainopillista lähestymistapaa – jossa lakien esitöihin suhtaudutaan lakien tulkinnan oikeudellisena lähdeaineistona²⁶ – täydennän jälkimmäisen osan empiirisellä lähestymistavalla. Selvitän oikeuden ulkoisesta näkökulmasta, miten sidosryhmät ovat päässeet osallistumaan lainvalmisteluun, ja onko osallistumisella ollut asiakirjoista havaittavaa ja jäljitettävää vaikutusta hankkeen kulkuun. Tutkimukseni on selittävä tapaustutkimus²⁷, jossa ensisijaisesti kiinnostuksen kohteena on yksittäinen, ainutlaatuinen lainvalmisteluprosessi, mutta toisaalta tutkimus toimii myös välineenä yleisemmin lainvalmistelun ja lainvalmistelututkimuksen ymmärtämiseen²⁸.

Tutkimusta suunnitellessani törmäsin usein kysymykseen siitä, voidaanko sidosryhmien ja asiantuntijoiden vaikutusta jäljittää yksinomaan kirjallisten asiakirjojen perusteella. Edes vaikutuksen määrittäminen ei ole yksinkertaista, saati sen mittaaminen ja havaitseminen lopputuloksesta. Aiemmistä sekä kotimaisista että ulkomaisista tutkimuksista selviää, että vaikuttamisen tutkiminen on haastavaa, eikä yksiselitteisiä vastauksia sidosryhmien vaikutukseen politiikkaprosessissa useinkaan saada²⁹. Sidoryhmien vaikutusta voi selvittää tarkastelemalla lainvalmisteluun osallistuneita sidosryhmiä³⁰ tai koko vaikuttamisprosessia³¹, havainnoimalla lausuntojen huomiointia lainvalmisteluasiakirjoista³², vertailemalla

²⁶ Esitöiden asema oikeuslähteenä on heikosti velvoittava. Siltala 2003, s. 201. Merkityksestä ks. esim. Tuori 2013, s. 45–46.

²⁷ Selittävässä tapaustutkimuksessa selvitetään mm. monimutkaisten prosesseja ja tapahtumien välisiä suhteita. Eriksson – Koistinen 2014, s. 13.

²⁸ Itsessään arvokkaan tapaustutkimuksen ja välineellisen tapaustutkimuksen eroista ks. Stake 1995, s. 3.

²⁹ Finger 2019, s. 852–853.

³⁰ Esim. Helminen – Alvesalo-Kuusi 2017.

³¹ Dur 2008, s. 562–565.

³² Esim. Keinänen – Kemiläinen 2016.

sidosryhmien kantoja lainvalmistelun lopputulokseen³³ tai sidosryhmien esittämien lakiehdotusten tekstiasua lopulliseen lakiin³⁴. Sidosryhmien kannanottoja voi myös vertailla toisten sidosryhmien kannanottoihin tai lainvalmistelun lopputulokseen laskennallisin menetelmin³⁵. Näiden erilaisten laskennallisten menetelmien hyödyntämisestä on kiistelty tutkijoiden kesken, eikä yksimielisyyttä kaikkien toimivuudesta ole saavutettu³⁶. Yksimielisyys lienee kuitenkin siitä, että laskennallisilla tekstianalyysimenetelmillä on rajoituksensa ja tutkijalla on aina vastuu käyttämiensä menetelmien tulosten validoinnissa.³⁷ Menetelmien luotettavuutta arvioidessa tulee pitää mielessä, että myös tutkijan itse tekemä aineiston käsittely ja luokittelu on altis systemaattisille virheille³⁸.

Muutamissa tutkimuksissa ja selvityksissä on vertailtu koneellisesti lainvalmistelun eri asiakirjojen tekstejä toisiinsa. Ulkomailla on tutkittu lakeja ja lainvalmisteluasiakirjoja samankaltaisuusanalyysillä³⁹. Kotimaassa on valtionhallinnolle tehdyssä pilottihankkeessa selvitetty, miten sidosryhmien antamia lausuntoja voitaisiin esianalysoida ja vertailla koneellisesti lausuntoyhteenvedoa varten⁴⁰. Tietokoneavusteiset tai laskennalliset menetelmät tuovat uusia mahdollisuuksia lainvalmistelun tutkimiseen. Eräänä tutkimukseni motivaationa onkin tarkastella tapaustutkimuksen kautta, voisiko laskennallisista menetelmistä olla hyötyä jatkossa myös lainsäädäntötutkimuksen alalla. Kotimaisen lainvalmistelun tutkimuksen kontekstissa tässä tutkimuksessa käyttämäni tietokoneavusteinen dokumenttiverailu on kokonaan uusi menetelmä, jonka tutkimuksellisia mahdollisuuksia on syytä tarkastella.

On tärkeä huomioida, että tutkin lainvalmistelua yksinomaan sen kuluessa syntyneiden asiakirjojen kautta. Haastattelujen tai kyselyiden kautta saatu tieto on subjektiivista, kun taas asiakirjoja voidaan suoraan havainnoida⁴¹. Asiakirjat eivät kuitenkaan koskaan ole täydellisiä kuvauksia objektiivisesta todellisuudesta. Siksi niitä analysoitaessa on huomioitava, missä

³³ Dur 2008, s. 566–569.

³⁴ Esim. Garrett – Jansa 2015.

³⁵ Esim. Wordfish-menetelmä Slapin – Proksch 2008. Slapin – Proksch 2014. Klüber 2011. Klüber 2012.

³⁶ Esimerkiksi Klüber sekä Bunea ja Ibenskas ovat olleet eri linjoilla tiettyjen menetelmien tuottamien tulosten oikeellisuudesta. Bunea – Ibenskas 2015. Bunea – Ibenskas 2017. Klüber 2009.

³⁷ Klüber 2015.

³⁸ Mikhaylov – Laver – Benoit 2008, s. 22.

³⁹ Linder ym. 2020. Burgess ym. 2016.

⁴⁰ Lingsoft Language Services Oy 2019.

⁴¹ Aizenberg 2020, s. 1.

yhteydessä asiakirja on syntynyt ja mitä tarvetta varten⁴². Lainvalmistelun asiakirjoista ei välttämättä saa tietoa hankkeen poliittisen ohjauksen voimakkuudesta, lainvalmistelijan näkemysten painottamisesta tai työryhmätyöskentelyn jännitteistä⁴³. Erimielisyydet voidaan pyrkiä myös häivyttämään jättämällä ne kirjaamatta julkisiin asiakirjoihin⁴⁴. Tutkimuksessa en pyrikään selvittämään tarkasti, miten lainvalmistelua on tässä hankkeessa tehty, vaan tutkin lainvalmistelun ”dokumentaarista todellisuutta”. Vaikutus, joka asiakirjoista selviää, ei luonnollisesti ole koko kuva sidosryhmien vaikutuksesta lainvalmisteluun, eikä siitä voi siksi vetää suoria johtopäätöksiä sidosryhmien vaikutusvallan suuruudesta⁴⁵.

Tutkielma on jaettu kuuteen lukuun, joista tämä ensimmäinen johdattelee aiheeseen. Toinen luku käsittelee tutkimuksen teoreettista viitekehystä sekä taustoittaa tutkimusta käymällä läpi maakaaren nykyistä sääntelyä. Kolmas luku esittelee tutkimusasetelman tutkimuskysymyksineen. Luvut neljä ja viisi vastaavat esitettyihin tutkimuskysymyksiin. Luku kuusi on tutkielman yhteenveto-osuus.

⁴² Atkinson – Coffey 1997, s. 46–47.

⁴³ Rantala – Alasuutari 2021, s. 75. Pakarinen 2011, s. 43.

⁴⁴ Rantala 2011, s. 196.

⁴⁵ Vaikutusvaltaa koskevan tutkimuksen haasteista ks. myös Finger 2019, s. 852–857.

2 Lainvalmistelusta ja maakaaresta

2.1 Lainvalmistelun sääntely

Lakien säätämistä ohjaavat monet eri tasoiset oikeusnormit ja -periaatteet. Lainvalmistelun vähimmäisvaatimukset voidaan johtaa demokraattisen oikeusvaltion kriteereistä: Venetsian komission mukaan oikeusvaltiossa lainvalmisteluprosessin tulee olla ”läpinäkyvä, vastuullinen, osallistuva ja demokraattinen”⁴⁶. Lainsäädäntömenettely, eli päätöksenteko siitä, tuleeko jokin laki voimaan, on Suomessa kuten yleensäkin eurooppalaisissa valtioissa oikeudellisesti säänneltyä perustuslain tasolla. Perustuslakiin (731/1999) pohjautuu niin eduskunnan lainsäädäntövalta, valtioneuvoston valmistelutoimivalta kuin kansalaisten osallistumisoikeuskin. Menettelyllisesti lakiehdotuksen käsittelystä säädetään perustuslain lisäksi eduskunnan työjärjestyksessä (40/2000). Ministeriöiden valmistelutoimivalta pohjautuu perustuslain 68.1:ään ja valtioneuvoston ohjesääntöön (262/2003), mutta tarkempaa sääntelyä menettelystä lainvalmistelussa ministeriöissä ei säädöksissä ole⁴⁷.

Perustuslakiimme on kirjattu osallistavan demokratian periaate. Perustuslain 2.2 §:n mukaan yksilöillä on oikeus osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Perustuslain 6 §:n nojalla osallistumisoikeus on oltava yhdenvertaisesti kaikilla henkilökohtaisista ominaisuuksista riippumatta. Perustuslain 14.4 § velvoittaa julkisen vallan edistämään kansalaisten osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia. Perustuslain 47.1 §:n mukaan eduskunnan on saatava asioiden käsittelyä varten tarvitsemansa tiedot, joten myös perusteellisen valmistelun vaatimus tietopohjineen pohjautuu perustuslakiin.⁴⁸

Muuta lainvalmistelussa huomioon otettavaa sääntelyä löytyy hallintotoimintaa ja viranomaisten toiminnan julkisuutta säätelevistä laeista. Vaikka hallintolaki (434/2003) ei kokonaisuudessaan koske lainvalmistelua, soveltuvat Hämmäläisen ja Salmisen mukaan hallintolain esteellisyyttä, asian selvittämistä, kuulemista, vaikuttamismahdollisuuksia ja perusteluvollisuutta koskevat säännökset myös lainvalmisteluun.⁴⁹ Laki viranomaistoiminnan julkisuudesta (621/1999, julkisuuslaki) velvoittaa lainvalmistelusta vastaavia viranomaisia tiedottamaan lainvalmistelun kulusta. Julkisuuslain 19 §:n mukaan

⁴⁶ Venetsian komissio 2016, s. 12.

⁴⁷ Hämmäläinen – Salminen 2024, s. 1, 3–4, 8.

⁴⁸ Ibid., s. 8.

⁴⁹ Ibid., s. 5.

viranomaisilla on velvollisuus pitää saatavilla tiedot lakihankkeen aloittamisesta, asettamismääräyksistä ja määräajoista sekä valmistelusta vastaavista henkilöistä. Pyydettyä viranomaisen on annettava tiedot myös lakihankkeiden käsittelyvaiheista, sääntelyvaihtoehdoista ja vaikutusten arvioinneista sekä vaikutusmahdollisuuksista. Lain 20 §:n mukaan saatavilla pitäminen tulee tehdä siten, että tiedot ovat yleisön helposti käytettävissä. Käytännössä julkisuuslain mukainen tiedottamisvelvollisuus hoidetaan nykyisin valtioneuvoston hankerekisteristä tietonsa saavan valtioneuvoston Hankeikkuna -palvelun avulla⁵⁰. Hankerekisteriä koskevan määräyksen mukaan sinne tulee tallentaa lakihankkeiden perustamistiedot ja tiedot valmistelusta vastaavista henkilöistä. Lisäksi tietoja lakihankkeiden tilanteesta ja hankkeeseen liittyvistä keskeisimmistä julkisista asiakirjoista tulee päivittää hankkeen kuluessa rekisteriin.⁵¹

Muutamien erityisryhmien osallistumisoikeus lainvalmisteluun on turvattu erikseen lailla. Kansainvälisen työjärjestö International Labour Organizationin yleissopimus n:o 169:n mukaan alkuperäiskansat tulee huomioida lainvalmistelussa. Suomessa kyseeseen tulevat saamelaiset. Saamelaiskäräjiä onkin kuultava saamelaisia koskevissa asioissa saamelaiskärjälain (974/1995) 9 §:n velvoittamana. Vastaavasti Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 28.2 §:n mukaan Ahvenanmaan maakunnan lausunto on hankittava maakunnalle erityisen tärkeistä lakihankkeista. Vammaisten henkilöiden kuulemisesta määrätään yleissopimuksessa vammaisten henkilöiden oikeuksista (27/2016). Kuulemisoppaassa on listattu myös muita tilanteita, jolloin tiettyjen tahojen kuuleminen on tarpeellista tai välttämätöntä. Esimerkiksi valtiovarainministeriötä tai työmarkkinajärjestöjä on kuultava tietynlaisissa hankkeissa.⁵²

Myös kielilaki (423/2003) soveltuu lainvalmisteluun. Lain 31 §:n mukaan lakiehdotukset tehdään ensisijaisesti suomeksi, mutta niistä on julkaistava ruotsinkieliset tiivistelmät, tai milloin lakiehdotus koskee erityisesti ruotsinkielistä väestöä tai Ahvenanmaata, ne on käännettävä kokonaisuudessaan myös ruotsiksi. Joissain tapauksissa lakiehdotus voidaan tehdä suoraan ruotsiksi, jolloin siitä tehdään suomenkielinen tiivistelmä.

⁵⁰ ”Hankeikkuna on valtioneuvoston yhteinen julkinen verkkopalvelu valtioneuvoston ja sen ministeriöiden hanketiedon hallintaan ja julkaisuun.”. Asiakirjajulkisuus ja tietopyynnöt n.d.

⁵¹ VM596/02/02/1999.

⁵² Kuulemisopas n.d., luku 5 Lakisääteiset kuulemisvelvoitteet.

2.2 Sidosryhmät osallistujina lainvalmistelussa

2.2.1 Sidosryhmien osallistumisen oikeusperusta

Laadukas lainvalmisteluprosessi on eräs tapa tavoitella laadukasta lopputulosta eli hyvin toimivaa sekä yleisesti hyväksyttyä lakia⁵³. Kotimaisen lainvalmistelun laatua on kritisoitu pitkään⁵⁴. Säädösvalmistelun laadun parantaminen on sen vuoksi ollut monien hallitusten ohjelmassa⁵⁵, ja erilaiset työryhmät sekä neuvottelukunnat ovat kukin vuorollaan pohtineet keinoja lainvalmisteluprosessin parantamiseksi tai hyvän laadun varmistamiseksi.

Parantamishankkeet ovat pitkälti toistuneet samanlaisina hankkeesta toiseen⁵⁶, kenties siksi, että niillä ei ole saatu aikaan tavoiteltuja tuloksia.

Ennen 1970-lukua lainvalmistelussa korostettiin lakien teknistä laatua. Sitten 70- ja 80-luvuilla tutkitun tiedon merkitys kasvoi ja lainvalmistelu alettiin nähdä rationaalisena päätöksentekona, jossa tutkimustietoa, erilaisia taloustieteellisiä ja sosiologisia teorioita sekä vaikutusten arviointia yhdistettiin mahdollisimman hyvän säädöksen aikaansaamiseksi. Sidosryhmien nähtiin tuovan lainvalmisteluun nimenomaan asiantuntijatietoa.⁵⁷ Yksi keino lainvalmisteluprosessin laadun parantamiseksi on sekä tutkimusten että OECD:n näkemyksen mukaan sidosryhmien osallistumisen lisääminen⁵⁸. Tätä on tavoiteltu myös monessa kotimaisen sääntelyn parantamishankkeessa. Erityisesti vuoden 2006 paremman sääntelyn toimintaohjelman julkaisemisen myötä sidosryhmien osallistumista lainvalmisteluun alettiin arvostaa enemmän⁵⁹ ja sidosryhmien määrää lakeja valmistelevien työryhmien jäseninä pyrittiin lisäämään⁶⁰.

Nykyään sidosryhmät osallistuvat lainvalmisteluun monessa vaiheessa ja roolissa. Perinteinen osallistumistapa on kirjallisten lausuntojen antaminen, mutta sidosryhmät osallistuvat

⁵³ Hyvän lain laatukriteereistä Tala 2005, s. 137–142.

⁵⁴ Rantala 2011, s. 2. Pakarinen 2011, s. 62.

⁵⁵ Esim. Vanhasen II hallituksen paremman sääntelyn toimintaohjelma (Paremmän sääntelyn toimintaohjelma 2006), Oikeusministeriön Sujuvampaan lainvalmisteluun -hanke (ks. Iso-Ketola 2013.) ja Marinin hallituksen paremman sääntelyn toimintaohjelma 2020–2023 (OM044:00/2020).

⁵⁶ Pakarinen 2011, s. 130–132. Kehittämishankkeiden yleiskuvasta ks. Uusikylä ym. 2023, s. 43–46.

⁵⁷ Pakarinen 2011, s. 11–13.

⁵⁸ OECD 2021, osa 2. Evidence-based policy making and stakeholder engagement. OECD 2012. Keinänen – Kemiläinen 2016, s. 2. Uusikylä ym. 2023, s. 31.

⁵⁹ Pakarinen 2011, s. 1.

⁶⁰ Hallituksen strategia-asiakirja 2007, s. 92.

lainvalmisteluun myös valmisteluelimien jäsenenä, osallistumalla keskustelutilaisuuksiin tai verkkokeskusteluihin ja vastaamalla kyselyihin.⁶¹ Sidosryhmät voivat myös pyrkiä ajamaan omaa asiaansa epävirallisesti keskustelemalla lainvalmistelijoiden kanssa. Joskus sidosryhmät osallistuvat lainvalmisteluun asiantuntijan roolissa lainvalmistelua varten tarvittavien selvitysten tekijöinä⁶².

Sidosryhmien kuulemisella on monta funktiota. Kuulemisoppaan mukaan sidosryhmien osallistumisella tavoitellaan lainvalmistelun avoimuutta ja laadukkuutta. Sidosryhmät toimivat erityisesti tiedontuottajina lainvalmistelijoihin päin⁶³, mutta oppaassa nostetaan esille myös muita kuulemisen funktioita. Sidosryhmiä osallistamalla viestitään tulevista lakimuutoksista lain kohderyhmille jo lainvalmisteluvaiheessa. Kuulemalla pyritään tuomaan esille erilaisia mielipiteitä lakihankkeesta, selvittämään sidosryhmiin kohdistuvia lain vaikutuksia, edistämään lakien noudattamista sekä vahvistamaan luottamusta demokraattiseen päätöksentekoon.⁶⁴ Mahdollisuus seurata lainvalmistelun kulkua ja osallistua siihen on osa kansainvälisesti tunnustettuihin ihmisoikeuksiin luettavaa oikeutta osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan⁶⁵. Yhdenvertainen, avoin ja osallistava lainvalmistelu antaa sääntelylle legitimitetin⁶⁶. Lisäksi toimeenpanevia viranomaisia voidaan lainvalmisteluun osallistamalla pyrkiä etukäteen ohjaamaan tietynlaiseen soveltamiseen⁶⁷.

Aiemmin luvussa 2.1 kuvatun oikeudellisen sääntelyn lisäksi lainvalmistelua koskevat useat ohjeet: Lainvalmistelun prosessiopas⁶⁸, Kuulemisopas⁶⁹, Lainkirjoittajan opas⁷⁰ sekä Hallituksen esityksen laatimisohteet⁷¹. Ohjeet käsittelevät osittain samoja asioita, mutta niiden sitovuuden ja teknisyyden aste vaihtelee. Tärkein lainvalmistelijan toimintaa sidosryhmien

⁶¹ Säädösvalmistelun kuulemisopas n.d., 1.5 Menetelmien monipuolisuus.

⁶² Laillisuusvalvonnassa lainvalmistelun ulkoistaminen ministeriön ulkopuolelle on mahdollista lainvalmisteluprosessin alkuvaiheessa, mutta vastuu valmistelusta on silloinkin virkamiehillä. Hämäläinen – Salminen 2024, s. 12.

⁶³ Lainvalmistelijat ovat nähneet, että tietyissä hankkeissa kuultavilla on ollut asiantuntevia mielipiteitä sekä hankkeen kannalta erittäin tärkeitä tietoja, ja siten sidosryhmillä on näissä hankkeissa ollut todellista vaikutusvaltaa. Rantala 2011, luku 5.5.2.

⁶⁴ Säädösvalmistelun kuulemisopas n.d., 1.2 Kuulemisen tavoitteet.

⁶⁵ Universal Declaration of Human Rights 10.12.1948.

⁶⁶ Baldwin – Cave – Lodge 2011, s. 29.

⁶⁷ Rantala 2011, s. 142–143.

⁶⁸ Lainvalmistelun prosessiopas n.d.

⁶⁹ Säädösvalmistelun kuulemisopas n.d.

⁷⁰ Lainkirjoittajan opas n.d.

⁷¹ Hallituksen esityksen laatimisohteet n.d.

kuulemisessa ohjaava ohjeistus on säädösvalmistelun kuulemisopas, joka koostuu 4.2.2016 valtioneuvoston periaatepäätöksenä annetuista kuulemisohjeista⁷² sekä niitä taustoittavasta ohjeistuksesta ja esimerkeistä. Kuulemisohjeissa käsitellään paitsi yleisesti kuulemisen tavoitteita ja sen suunnittelua, myös yksityiskohtaisesti erilaisia kuulemiseen liittyviä seikkoja. Myös ohjeet, jotka eivät ole sitovia, ovat tarkoitettu noudatettavaksi, ja niiden seuraaminen takaa, että lainvalmistelussa noudatetaan perustuslain 21 §:n mukaisen hyvän hallinnon periaatteita⁷³. Vaikka sidosryhmien kuulemisohje ei ole oikeudellisesti sitova, se ilmentää oikeuskanslerin mukaan perustuslain turvaamia osallistumisoikeuksia⁷⁴.

Kuulemisohjeiden mukaan kuulemiset tulee toteuttaa sellaisessa vaiheessa, että niillä voidaan vielä vaikuttaa tehokkaasti lainvalmistelun kulkuun. Kuulemisen toteuttaminen tulee tehdä tavoilla, joilla kyseiselle hankkeelle merkittävät sidosryhmät tavoitetaan. Lainvalmistelun käynnistymisestä, hankkeessa toteutettavista kuulemisista ja lausuntokierroksista tulee tiedottaa siten, että tieto todellisuudessa saavuttaa sidosryhmät. Lausuntokierroksen keston tulee olla vähintään kuusi viikkoa, ja vielä pidempi laajoissa hankkeissa sekä lomakauden aikana. Lausuntopalaute tulee ottaa huomioon hankkeen jatkovalmistelussa. Lisäksi hallituksen esitykseen tulee kirjata yhteenveto hankkeessa suoritetusta kuulemisesta ja sen merkityksestä.⁷⁵ Myös osallistavan demokratian ihanne löytyy lainvalmisteluohjeista, vaikka sitä ei aina käytännössä voida tai haluta noudattaa⁷⁶.

Laillisuusvalvonnassa on kiinnitetty huomioita lainvalmistelun puutteelliseen laatuun erityisesti kuulemisen osalta⁷⁷. Oikeuskansleri ja oikeusasiamies ovat huomauttaneet, että kuulemiselle tulee varata riittävästi aikaa sekä lausunnonantajille tulee toimittaa riittävästi tietoa siitä lakihankkeesta, jota niiden tulisi kommentoida. Lisäksi kielelliset perusoikeudet ja lakisääteiset kuulemisvelvoitteet, jotka on esitelty alaluvussa 2.1, tulee myös huomioida.⁷⁸ Oikeusasiamies on arvostellut lisäksi lainvalmistelun selkeyden ja avoimuuden puutteesta lakihanketta, jonka työryhmävalmisteluun osallistuneiden asiantuntijoiden kantoja ei ollut

⁷² Säädösvalmistelun kuulemisopas n.d., Säädösvalmistelun kuulemisohje.

⁷³ Dahlberg 2015, s. 325.

⁷⁴ OKV/1538/21/2021, s. 5.

⁷⁵ Säädösvalmistelun kuulemisopas n.d. Säädösvalmistelun kuulemisohje.

⁷⁶ Rantala – Alasuutari 2021, s. 73.

⁷⁷ Laillisuusvalvojien kannanottojen laajemmasta käsittelystä ks. Hämäläinen – Salminen 2024, s. 14–18.

⁷⁸ Ibid., s. 14.

kirjattu sen paremmin työryhmän raporttiin kuin kokousmuistioihinkaan⁷⁹. Kuulemisista tehdyn yhteenvedon merkitys on suuri myös silloin, kun sidosryhmien esittämällä kannoilla ei ole ollut merkitystä⁸⁰. Joskus hallituksen esityksessä näkyy niiden toimijoiden vaikutus, jotka ovat suhtautuneet lakihankkeeseen kriittisesti⁸¹, mutta joskus – ohjeista huolimatta – ei hallituksen esityksessä esitellä kriittisiä kantoja⁸².

Vuonna 2023 alkaneessa säädösvalmistelun kuulemisoppaan kehittämishankkeessa pyritään parantamaan edellä kuvattuja kuulemista koskevia ohjeistuksia. Hankkeessa tavoitellaan kuulemisoppaan kehittämistä siten, että ohjeiden mukaan toteutetuilla kuulemisilla mm. parannettaisiin lainvalmistelun laatua sekä lisättäisiin valmistelun avoimuutta.

Huomionarvioista on, että kuulemisoppaan kehittämisessä on myös kuultu sidosryhmiä – eli juuri niitä, joita kuulemisoppaan ohjeet erityisesti kiinnostavat.⁸³

2.2.2 Rationaalisesta päätöksenteosta vuorovaikutukseen ja episteemisiin kamppailuihin

Suomalaiset lainvalmistelun ohjeet perustuvat ajatukseen lainvalmistelusta rationaalisena toimintana, jossa yhteiskunnassa tunnistettuun epäkohtaan puututaan tutkimalla erilaisia toimintavaihtoehtoja ja valitsemalla tutkittuun tietoon perustuen näistä paras mahdollinen keino epäkohdan korjaamiseksi⁸⁴. Lainsäätäminen nähdään ohjeissa pohjimmiltaan rationaalisen päätöksenteon mallin mukaisena prosessina⁸⁵, jossa kerätään tietoa, kuullaan lainkohderyhmiä ja arvioidaan erilaisten ratkaisuvaihtoehtojen vaikutuksia⁸⁶. Ohjeiden kuvastamaan rationaalisen lainvalmistelun ihanteeseen sisältyy laaja tietopohja, sidosryhmien osallistuminen, hyvä vaikutusten arviointi ja monipuolinen sääntelyvaihtoehtojen pohdinta. Sidosryhmien rooli rationaalisen lainvalmistelun mallin mukaisessa valmistelussa on tuottaa

⁷⁹ EOAK/7077/2021, s. 2.

⁸⁰ Meriläinen et al. näkee, että kirjaamattomuus viestittää osallistujille, ettei heidän mielipiteitään oteta huomioon. Meriläinen – Heiskanen – Viljanen 2022, s. 147. Keinänen ja Kemiläinen mainitsevat, kuinka kirjaamattomuus voi vaikuttaa viranomaisia kohtaan tunnettuun luottamukseen sekä heikentää lakien noudattamista. Keinänen – Kemiläinen 2016, s. 3.

⁸¹ Tala 2005, s. 92.

⁸² Keinänen – Paasonen 2015, s. 17.

⁸³ OM030:00/2023.

⁸⁴ Rantala 2011, s. 17. Samoin Tala 2010, s. 68.

⁸⁵ Uusikylä ym. 2023, s. 26.

⁸⁶ Lainvalmistelun prosessiopas n.d.

tietoa lainvalmistelijoille suunnitellun lain vaikutuksista ja käytännön toteutumisesta.⁸⁷ Tämä rooli on sanoitettu myös oikeusministeriön keskusteluasiakirjassa vuodelta 2010:

”Suoremmin se [osallisuus] vahvistaa päätöksenteon ja valmistelun tietopohjaa ja hyödyttää näin sekä hallintoa että päätöksentekijöitä.”⁸⁸

Lainvalmistelun todellisuutta voidaan tarkastella erilaisten teoreettisten mallien avulla. Rationaalisen lainvalmistelun mallissa Tala hahmottaa lainsäätämisen julkisen vallan tavoitteellisena toimintana, johon osallistuvat pyrkivät tietynlaiseen oikeustilan muutokseen. Lait ovat välineitä jonkin tavoitteen saavuttamiseksi. Toiminta on ainakin jossain määrin rationaalista, eli tavoiteltu oikeustilan muutos ohjaa siihen osallistuvien tahojen kannanottoja ja toimintaa.⁸⁹ Rationaalisessa lainvalmistelussa on kuusi vaihetta:

1. epäkohdan tunnistaminen
2. tavoitteenasettelun muodostaminen
3. vaihtoehtoisten keinojen selvittäminen
4. vaihtoehtojen vaikutusten arviointi
5. optimaalisen keinon valinta
6. jälkikäteinen vaikutusten seuranta⁹⁰

Rationaalisen lainsäätäjän ajatus on saanut osakseen merkittävää kritiikkiä sekä kansainvälisesti⁹¹ että kotimaisessa tutkimuksessa⁹², sillä todellisuudessa erinäiset tekijät rajoittavat merkittävästi lainvalmistelun rationaalisuutta. Ihmiset harvoin tekevät optimaalisia ratkaisuja⁹³, eikä lainvalmistelu ole tästä poikkeus. Myös poliittisella tarkoituksenmukaisuudella on suuri merkitys lainvalmistelussa⁹⁴. Rationaalisen lainvalmistelun ihannemalli on kuitenkin käyttökelpoinen, kun tarkastellaan rationaalisuuden ajatukseen pohjautuvien lainvalmistelujen ohjeiden noudattamista.

⁸⁷ Säädösvalmistelun kuulemisopas n.d., 1.2 Kuulemisen tavoitteet.

⁸⁸ Ministeriöiden demokratiaverkosto – Aalto-Matturi – Wilhelmsson 2010, s. 128.

⁸⁹ Tala 2001, s. 33, 76–77. Ks. myös Sipponen 1977, s. 39.

⁹⁰ Tala 2010, s. 67–68.

⁹¹ Carroll 2010, s. 121. Poggi – Ferraro 2024, s. 4.

⁹² Tala 2010, s. 69. Pakarinen 2011, s. 7–8.

⁹³ Thaler 2008, s. 9–10.

⁹⁴ Dahlberg 2015, s. 321.

Tala on kehittänyt rationaalille lainvalmistelulle myös vaihtoehtoisen mallin, ”lainlaadinnan institutionaalis-realistisen mallin”, joka on hänen mukaansa lähempänä suomalaisen lainvalmistelun empiirisiä käytäntöjä. Tässäkin mallissa lainvalmistelu on julkisen instituution toimintaa, ja lait nähdään välineinä – instrumentteina – jonkin yhteiskunnallisen tavoitteen saavuttamiseksi. Molemmille malleille on lisäksi yhteistä lakeja raamittavat oikeusjärjestelmän rajoitukset, kuten kunkin oikeudenalan yleiset opit sekä oikeusjärjestelmän systematiikka. Kolme lainvalmistelun todellisuutta kuvastavaa tekijää erottavat Talan mallit toisistaan: ”tiedon ja asiantuntemuksen erityinen rooli, epävarmuus ja erimielisyys”⁹⁵.

Ensinnäkin lainvalmistelua institutionaalisrealistisessa mallissa määrittää yhtäältä asiantuntemustiedon tärkeä rooli ja toisaalta tiedon epätäydellisyys. Sidosryhmät ovat mallin mukaisessa lainvalmistelussa ensi sijassa osallistujia erityisiin asiantuntijayhteisöihin, joiden asiantuntemustieto ja argumentointi toimivat lainvalmistelun perustana. Toinen rationaalisuutta haastava piirre on epävarmuus siitä, mitkä ovat yhteiskunnalliset olosuhteet ja oikeusjärjestelmän sisältö silloin, kun lakimuutokset tulevat voimaan. Epävarmuutta on myös siitä, miten lain kohdetahot tulevat tuntemaan lain ja noudattamaan sitä. Myöskään varmaa tietoa lain käytännön soveltamisesta ei ole etukäteen käytettävissä. Kolmas ja viimeinen institutionaalisrealistiselle mallille ominaisista tekijöistä on erimielisyys, jonka vallassa lainvalmistelua tehdään. Erimielisyys voi olla poliittista tai sidosryhmien roolien välistä (esim. työntekijät ja työnantajat), tai se voi kohdistua jo lainvalmistelun lähtökohtiin: mitä lakimuutoksella pyritään saamaan aikaan ja minkälaisella tai -asteisella sääntelykeinolla tavoitteen parhaiten toteuttaa. Erimielisyys ei tarkoita kuitenkaan sitä, että toimijoilla olisi lainvalmisteluun ryhtyessään aina tietty tavoite mielessään, ja lainvalmistelussa vain näiden eri tahojen tavoitteiden välillä luotaisiin kompromissi. Osallistuvat tahot muuttavat kantojaan työskentelyn aikana.⁹⁶

Edellä kuvatut mallit pohjautuvat molemmat käsitykseen yhdestä yhtenäisestä lainsäätäjistä, joka lakeja säätämällä pyrkii ohjaamaan yhteiskuntaa yhteisen hyvän vuoksi. Käsitys ei vastaa täysin todellisuutta. Huomionarvoista on ainakin tutkitun tiedon käytön puutteet sekä erilaisten intressien välillä tehdyt kompromissit. Tietopohjan rooli ei ole todellisuudessa aina lainvalmistelussa ratkaiseva: tutkimusten mukaan tutkimustiedon hyödyntäminen on yleisintä

⁹⁵ Tala 2010, s. 70–76.

⁹⁶ Ibid., s. 72–75.

lainvalmistelussa silloin, kun tieto tukee esimerkiksi poliittisia tarpeita tai hankkeen alkuperäisiä tavoitteita, ja harvinaisempaa, kun tulokset aiheuttaisivat ristiriitoja esimerkiksi sidosryhmien kanssa⁹⁷. Lisäksi lainvalmistelussa käydään intressikamppailuita, jotka johtavat erinäisiin kompromisseihin⁹⁸ ja siihen, etteivät lakiuudistukset täytä niitä odotuksia, joita niillä on hankkeen käynnistämisen aikaan ollut⁹⁹. Kompromissien vuoksi syntyneiltä laeilta voi puuttua selkeä ”lainsäätäjän” tavoitteenasettelu tai tarkoitus¹⁰⁰, koska lain taustalla ovat jokaisen toimijan omat tavoitteet. Siksi lakihankkeita on syytä tarkastella näiden erilaisten tahojen omien intressien ja tavoitteiden kautta¹⁰¹.

Lainvalmistelun tutkijat ovat kyseenalaistaneet lainvalmistelun käytännön rationaalisuuden. Pakarinen on tarkastellut lainvalmistelua vuorovaikutuksena, jossa tiedon sijaan ratkaiseva merkitys on valtasuhteilla. Kun lainvalmistelu nähdään vuorovaikutuksena tai intressiryhmien välisenä kamppailuna, on siinä yhden ”lainsäätäjän” sijaan mukana useita eri toimijoita, ja lainvalmistelu on pohjimmiltaan näiden osallistuvien tahojen erimielisten kantojen sovittamista yhteen vuorovaikutteisessa prosessissa.¹⁰² Erityisesti laajapohjainen eli työryhmässä tapahtuva lainvalmistelu on ideaalililanteessa vuorovaikutteista työskentelyä, jossa toisia kuunnellaan ja lainvalmisteluun vaikutetaan yhteistyössä¹⁰³. Intressiryhmien kamppailussa kukin intressiryhmä pyrkii edistämään omia etujaan. Lainvalmistelu on siten eräänlaista konfliktinratkaisua, jossa eri tahot ajavat omia tavoitteitaan tai ideologioitaan. Talan malleissa kuvatun ”rationaalisen lainsäätäjän” perinteiseen ongelmanratkaisuun verrattuna yhteiskunnallinen ongelmanratkaisu ei Lindblomin mukaan pohjaudu ongelmille ja *tiedon* pohjalta tehdyille ratkaisuille. Hän näkee, ettei uudella tiedolla ole yhteiskunnallisessa ongelmanratkaisussa merkitystä, vaan erilaiset tahot tuovat mukanaan kamppailuun omat valmiit ratkaisunsa tavoitteiden tai ideologioiden muodossa.¹⁰⁴ Taloustieteellinen tapa käsittää sääntelyä korostaa, kuinka kukin toimija pyrkii ensisijaisesti maksimoimaan omat taloudelliset voittonsa. Kun teollisuus on kiinnostunut taloudellisista voitoista, tavoittelee

⁹⁷ Rantala 2011, s. 189.

⁹⁸ Tuori 2000, s. 149–151.

⁹⁹ Rothstein 1994, s. 76.

¹⁰⁰ Tala 2001, s. 81. mukaan Cotterrell, Roger, *The sociology of Law*. Butterworths 1984, s. 74.

¹⁰¹ *Ibid.*, s. 87, 91.

¹⁰² Pakarinen 2011, s. 7–10.

¹⁰³ *Ibid.*, s. 32–33. Myös Sara 2019, s. 106–109.

¹⁰⁴ Lindblom 1990, s. 5–7.

poliittinen lainsäätävä seuraavissa vaaleissa menestymistä.¹⁰⁵ Lainvalmistelussa vastuussa olevat ministeriön virkamiehet, joihin ”lainsäätävä”-käsitteen helpoiten yhdistää, toimivat välittäjänä intressiryhmien välisessä kamppailussa¹⁰⁶.

Pakarinen näkee, että eri intressien välinen kamppailu alkaa jo sidosryhmien sisäisenä kamppailuna, koska etujärjestöjen sisällä saattaa olla näkemyseroja siitä, mitä tavoitteita ryhmän tulisi ajaa¹⁰⁷. Sidoryhmän edustaja ei välttämättä myöskään aja todellisuudessa edustamansa ryhmän enemmistön kantaa, vaan hän esimerkiksi käsittää ryhmänsä jäsenet virheellisen kollektiivisen identiteetin kautta, tai ääritapauksessa jopa ajaa lainvalmistelussa omaa asiaansa¹⁰⁸. Sidoryhmätutkimuksen osalta ei kuitenkaan ole sinänsä merkitystä, kenen intressejä edustaja todellisuudessa ajaa, kun hänellä kuitenkin on mandaatti edustaa ryhmäänsä.

2.2.3 Osallistumisen, vaikuttamisen ja vaikutuksen erot ja mittaaminen

Tutkimuksen kannalta on tärkeää erottaa termit osallistuminen, vaikuttaminen ja vaikutus. Koska termien käyttö on vaihtelevaa, olen valinnut seuraavat merkitykset oleellisille termeille: *Osallistuminen* voi olla mekaanista kokouksessa paikalla olemista tai lausunnon lähettämistä. *Vaikuttamisella* viitataan niihin aktiivisiin toimenpiteisiin, joita toimija tekee pyrkiessään saamaan aikaan toivomansa vaikutuksen. *Vaikutus* on vasta vaikuttamisen mahdollinen lopputulos, mikäli vaikuttavalla taholla on ollut riittävästi vaikutusvaltaa, eikä vaikutusta mikään muu tekijä estä.

Tämän tutkimuksen näkökulmasta sidoryhmien vaikuttamisen voi nähdä prosessina, joka alkaa siitä, kun sidoryhmä saa tiedon hankkeesta ja päättyy siihen, mitä sidoryhmän vaikutuksesta kerrotaan asiakirjoissa. Vaiheet on kuvattu kuvassa 1. Jokaiseen myöhempään vaiheeseen osallistuu vain osa niistä sidoryhmistä, joita sitä edeltävä vaihe on koskettanut. Esimerkiksi osa sidoryhmistä jättää käyttämättä mahdollisuuden osallistua lainvalmisteluun tai antaa lausuntoa. Merkittävällä osalla sidoryhmiä ei ole sellaista vaikutusvaltaa, että niiden osallistumisella olisi havaittavaa vaikutusta¹⁰⁹ tai vaikutuksen kumoaa jokin toinen tekijä,

¹⁰⁵ Baldwin – Cave – Lodge 2011, s. 43–49.

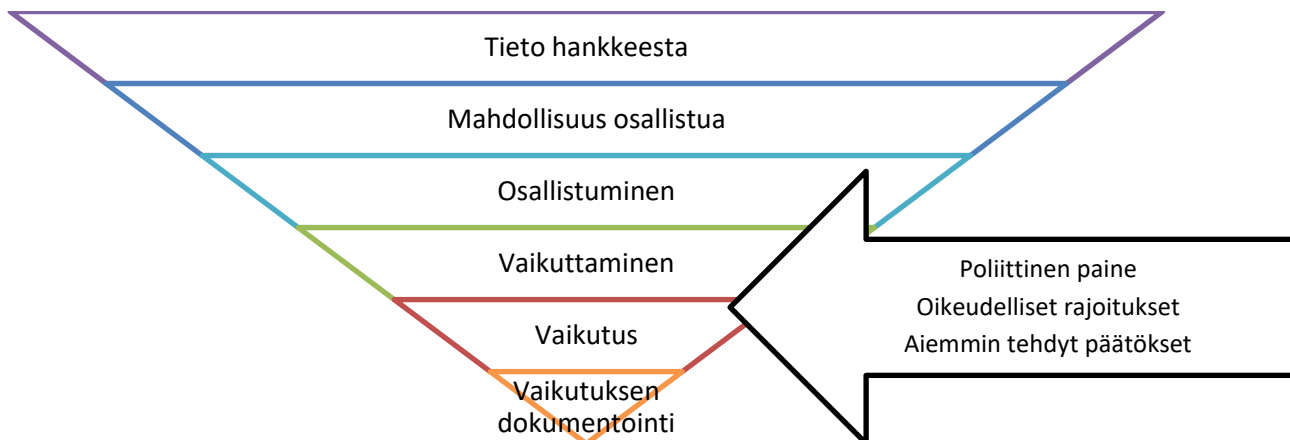
¹⁰⁶ Sara 2019, s. 101.

¹⁰⁷ Pakarinen 2011, s. 20.

¹⁰⁸ Rantala 2011, s. 197.

¹⁰⁹ Myös Rantala erottaa mahdollisuuden osallistua ja mahdollisuuden vaikuttaa toisistaan. Ibid., s. 194.

kuten oikeussäätelyn tavoitteiden vastaisuus tai vastakkaista mieltä oleva sidosryhmä. Lopulta vain osa sidosryhmien vaikutuksesta on kirjattu asiakirjoihin.



Kuva 1 Sidosryhmien vaikuttamisen vaiheet asiakirjatutkimuksen näkökulmasta

Kuulemisen ja kuuntelemisen ero on lainvalmistelussa selkeä: Sidosryhmiä voidaan teknisesti kuulla, mutta näiden esittämällä kannoilla ei ole vaikutusta lopputulokseen. Sidosryhmien osallistumisen merkitys riippuu paitsi hankkeesta¹¹⁰, myös osallistumistavasta ja -vaiheesta. Yksittäisiä ihmisiä voidaan kuulla esimerkiksi otakantaa.fi -palvelun avulla, mutta tällaisella kuulemisella ei välttämättä ole todellisuudessa vaikutusta¹¹¹. Yksittäisen lausunnon merkitys voi riippua myös siitä, kuinka aktiivisesti lainvalmistelija pyrkii hankkimaan lisäselvitystä lausunnoissa esitettyjen kantojen tueksi esimerkiksi lausunnonantajalta itseltään¹¹². Sidosryhmien painoarvoa lisää, jos ne pääsevät osallistumaan mahdollisimman aikaisessa vaiheessa, silloin kun lakihankkeen tavoitteenasettelu on vielä kesken. Erityisesti ennen varsinaista valmistelun aloittamista tehtävän arviomuiston laatiminen ja sen kierrättäminen lausuntokierroksella nähdään sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia lisäävänä.¹¹³ Eräissä tutkimuksissa haastateltavat esittävät, että lausuntokierroksella vaikuttamisen mahdollisuuksia heikentävät lausuntokierrosta edeltäneen lainvalmistelun perusteellisuus,

¹¹⁰ Esimerkkejä sidosryhmien vaikutusvallasta ks. Ibid., s. 195.

¹¹¹ Tutkimuksen mukaan sosiaaliturvan kokonaisuudistuksen yhteydessä kansalaisia osallistavilla kuulemismuodoilla ja kuulemisten tuloksilla ei ollut mitään merkitystä valmistelussa. Saari 2009, s. 253.

¹¹² Lausuntokierroksen jälkeen voidaan pyytää lisäselvitystä tai käydä keskustelua muiden linjasta poikkeavien lausunnonantajien kanssa. Rantala 2011, s. 161.

¹¹³ Ibid., s. 184.

hankkeessa annettujen lausuntojen suuri määrä, tiukka poliittinen ohjaus tai lainvalmistelijoiden omat voimakkaat mielipiteet¹¹⁴.

Ajoissakaan tehdyllä vaikuttamisella ei ole aina toimijan toivomaa vaikutusta lopputulokseen useista eri syistä. Lakihankkeessa valittavina olevia toimintavaihtoehtoja ja sitä kautta myös sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksia rajaavat muu oikeusjärjestelmä, perustuslaki tai EU-sääntely¹¹⁵. Kansainvälisten sopimusten kansallinen voimaansaattaminen tai EU-direktiivien toimeenpano ovat lainsäädäntötehtäviä, joissa kotimaisen lainsäätäjän valinnanvara lainvalmistelussa on rajoitettu¹¹⁶. Siksi myös esimerkiksi kotimaisen EU-taustaisen lainsäädännön valmistelussa sidosryhmien vaikutusmahdollisuus kansallisessa lainvalmistelussa on vähäinen¹¹⁷. Lainvalmistelussa käytettävissä olevaa päätäntävaltaa rajaavat myös hallitusohjelmasta tai lakihankkeen asettamismääräyksestä ilmenevät valmistelun reunaehdot¹¹⁸. Hallitusohjelmaan kirjataan tärkeimmät tavoitteet, jota uudella hallituksella on hallituskaudelle¹¹⁹, joten tärkeimmistä lakihankkeista on jonkinlaiset suuntaviivat kirjattu jo hallitusohjelmaan. Hallitusohjelma rajaa lainvalmistelussa käytettävissä olevia sääntelyvaihtoehtoja ministeriöiden näkökulmasta tarpeettomankin tiukasti¹²⁰. On viitteitä siitä, että hallitusohjelmien merkitys lainvalmistelua ohjaavana asiakirjana on kasvanut. Sidoryhmät pyrkivätkin osallistumaan myös hallitusohjelmien valmisteluun.¹²¹

Myös työryhmän asettamismääräys voi rajata lainvalmistelun mahdollisuuksia, sillä siinä voidaan määrittää lainvalmistelulle tavoitteita¹²². Esimerkiksi tässä hankkeessa jo valmistelusta vastanneen työryhmän toimeksianto esti työryhmää selvittämästä kirjallisen

¹¹⁴ Pakarinen 2011, s. 38–39. Slant – Rantala – Kautto 2014, s. 23–29.

¹¹⁵ Rantala 2011, s. 204–205.

¹¹⁶ Tala 2005, s. 23–24.

¹¹⁷ Hyvärinen 2011, s. 130–131.

¹¹⁸ Rantala 2011, s. 204–205.

¹¹⁹ Hallitusohjelmat n.d.

¹²⁰ Säädöshankkeiden valtiontaloudellisten vaikutusten arviointi 2011, s. 33–34.

¹²¹ Pakarinen 2011, s. 47, 49. Toisaalta myös aktiivisuus heti hallitusohjelman julkistamisen jälkeen voi olla ratkaisevaa. Eräässä tutkimuksessa kävi ilmi, että tietty sidoryhmä sai edustajansa mukaan lakihankkeen ohjausryhmään, kun he olivat hallitusohjelmakirjauksen havaittuaan yhteydessä ministeriöön. Rantala 2011, s. 116.

¹²² Esimerkiksi yhdessä lakihankkeessa hallitusohjelmakirjauksen ja työryhmän asettamispäätöksen välisenä aikana oli tehty tietty lakihankkeessa tehtäviä valintoja rajaava päätös ilman dokumentointia. Rantala 2011, s. 143.

kaupan mahdollisuuden poistamista kokonaan¹²³. Lainvalmistelun avoimuuden ja demokratian ihanteiden kannalta on huolestuttavaa, mikäli lakien sisältöjen päätökset tehdään virallisen lainvalmisteluprosessin ulkopuolella esimerkiksi hallitusneuvottelujen kuluessa.

Muita sidosryhmästä riippumattomia syitä vaikutusvallan puuttumiseen ovat esimerkiksi muiden sidosryhmien vastakkaiset intressit ja poliittinen paine. Vahvaakaan poliittista ohjausta lainvalmistelussa ei voi nähdä uhkana kansalaisten osallistumisoikeudelle ja demokratialle, ovathan poliitikot demokraattisesti valittuja kansan edustajia¹²⁴. Toisaalta on huomioitava laillisuusvalvojen kannanotot, joiden perusteella lainvalmistelussa on poliittisesta paineesta huolimatta selvitettävä monipuolisesti asiaan liittyvät seikat¹²⁵.

Sidosryhmien mahdollisuuksiin vaikuttaa lainvalmistelun kulkuun vaikuttavat myös sidosryhmistä itsestään lähtevät tekijät, sillä erilaisilla sidosryhmillä ei ole yhtä suurta vaikutusvaltaa prosessissa. Sidosryhmien resurssit – raha, tietämys, asiantuntijat – ovat merkittävä tekijä, samoin myös sidosryhmän sisäinen yhtenäisyys¹²⁶. Pakarinen arvioi lisäksi, että erikokoisten etujärjestöjen sekä järjestäytymättömien ja järjestäytyneiden tahojen osallistumismahdollisuuksissa on eroa. Suuret ja perinteikkäät järjestöt ovat saaneet selkeän jalansijan lainvalmisteluun, mutta pienempien järjestöjen mahdollisuus vaikuttaa ja osallistua esimerkiksi laajapohjaisen valmistelun työryhmiin on merkittävästi heikompi.¹²⁷

March totesi jo vuosikymmeniä sitten, että sidosryhmien vaikutusvallan tutkiminen on haastavaa¹²⁸, eikä tilanne ole siitä juurikaan muuttunut, vaikka sekä tutkimusmenetelmät että tietojärjestelmät ovat kehittyneet Marchin ajoista. Ensinnäkin kausaalisuuden havaitseminen osallistumisesta ja vaikuttamisesta lainvalmistelun lopputulokseen on haasteellista¹²⁹, etenkin kun tapahtumaketjua tutkitaan jälkeenpäin asiakirja-aineistosta. Toiseksi, vaikutusta ei välttämättä pysty mittaamaan, vaikka jokin sidosryhmä onkin onnistuneesti käyttänyt vaikutusvaltaansa. Esimerkiksi kahden keskenään ristiriitaisen kannan takana voi olla yhtä vahvat sidosryhmät. Ei voida silloin sanoa, etteikö kummallakaan sidosryhmällä olisi ollut

¹²³ Maakaaren muutostarpeet -seurantaryhmä. Kokous 2/2022.

¹²⁴ Rantala 2011, s. 117.

¹²⁵ Hämäläinen – Salminen 2024, s. 19.

¹²⁶ Keinänen – Paasonen 2015, s. 6.

¹²⁷ Pakarinen 2011, s. 66, 73–74.

¹²⁸ March 1955, s. 432–434.

¹²⁹ Dür 2008, s. 563 mukaan Loomis, Burdett A., A New Era: Groups and the Grassroots, teoksessa Cigler, Allan J. – Loomis, Burdett A. (toim.), Interest Group Politics, 4. painos. CQ Press 1995.

vaikutusvaltaa ja vaikutusta, vaikka lopputulos ei vastaisikaan kummankaan sidosryhmän ajamaa kantaa¹³⁰. Kolmanneksi, sidosryhmä voi vaikuttaa hyvinkin vaikutusvaltaiselta, jos se kannattaa suoraan esimerkiksi hallituksen esityksen luonnoksessa esitettyjä kantoja, vaikka sidosryhmällä ei olisi todellisuudessa mitään vaikutusta lopulliseen ehdotukseen¹³¹.

Sidosryhmä on voinut myös esittää liioiteltuja vaatimuksia taktisista syistä¹³². Lopuksi on huomioitava, että vaikuttamista tapahtuu useiden kanavien kautta, eri vaiheissa ja kohdistuen eri tahoihin¹³³. Siksi pelkästään se seikka, että jotkin sidosryhmät eivät ole aktiivisesti osallistuneet lakihankkeeseen sen valmisteluvaiheessa, ei todista, etteikö näillä sidosryhmillä olisi ollut vaikutusta lain syntymiseen. Sidosryhmät ovat voineet vaikuttaa ennen lakihankkeen aloittamista esimerkiksi valtioneuvoston tulevaisuusselontekoon tai hallitusohjelmaneuvotteluihin¹³⁴. Etujärjestöillä voi olla ollut vaikutusta myös epäsuorasti puolueohjelmien kautta, tai siten, että ne ovat esittäneet virkamiehille epävirallisesti toiveita lainvalmisteluun ryhtymisestä¹³⁵.

Edellä kuvattujen haasteiden ja monimutkaisten vaikutusmekanismien vuoksi on tärkeää tutkia paitsi sitä, miten sidosryhmät ovat vaikuttaneet, myös sitä, miten ne ovat pyrkineet vaikuttamaan, ja miten kuulemista ja sidosryhmien esittämiä kantoja on dokumentoitu. Tässä tutkimuksessa tarkastelen sen vuoksi mahdollisimman laajasti koko edellä kuvassa 1 kuvattua osallistumisen ja vaikutuksen prosessia.

2.3 Lainsäädännön polkuriippuvuus

Lainvalmistelua ei nykyaikana yleensä aloiteta tyhjästä, vaan oikeudenalalla on jo olemassa oikeussäätelyä. Sidosryhmien yksimielisyyksään ei riitä jonkin säädösmuutoksen hyväksymiseen, sillä ne voivat pyrkiä saamaan aikaan sellaisia lakeja, jotka eivät sovi nykyisen oikeusjärjestelmäämme, vaarantaisivat sääntelyn taustalla olevien tavoitteiden toteutumista tai olisivat ristiriidassa muiden lakien kanssa.

¹³⁰ Dur 2008, s. 561.

¹³¹ Ibid., s. 564.

¹³² Ward 2004, s. 51.

¹³³ Dur 2008, s. 561.

¹³⁴ Sara 2019, s. 109–111. Valtioneuvoston tulevaisuusselonteossa vaalikauden lopulla luodaan suuntaviivat seuraavan vaalikauden lakihankkeille.

¹³⁵ Samoin Dur 2008, s. 561–562.

Tuori hahmottaa oikeuden riippuvuuden aiemmista päätöksistä siten, että oikeusnormien lisäksi on olemassa niin sanottua oikeuden pintatason alapuolista oikeudellista ainesta, jotka muuttuvat pintatason normeja merkittävästi hitaammin¹³⁶. Lainvalmistelua tehdään näiden pinnanalaisten oikeusperiaatteiden ja oikeudellisten käsitteiden asettamissa rajoissa. Myös niin kutsutut oikeudenalojen yleiset opit, eli alalle tyypilliset oikeudelliset käsitteet sekä oikeusperiaatteet, ovat yhteydessä oikeussääntelyn sisäisen koherenssin pyrkimyksiin. Oikeusnormeja perinteisesti on pyritty tulkitsemaan ja systematisoimaan siten, että oikeusjärjestelmä on sisäisesti mahdollisimman ristiriidaton.¹³⁷

Toinen tapa aiemman oikeussääntelyn rajoitteiden hahmottamiseen on lainsäädännön polkuriippuvuuden teoria. Polkuriippuvuudella viitataan siihen, että aiempien päätösten vastaisia päätöksiä on kallista tai vaikeaa tehdä, ja sen vuoksi tavataan pysyä jo valitulla tiellä, vaikka tiedettäisiin, ettei se ole paras mahdollinen.¹³⁸ Micheler on esitellyt lainsäädännön polkuriippuvuutta perustuen Luhmannin¹³⁹ ja Teubnerin¹⁴⁰ teorioihin oikeudesta suljettuna järjestelmänä. Micheler viittaa polkuriippuvuudella aiemman oikeudellisen doktriinin asettamiin rajoitteisiin uuden lainsäädännön kehittämisessä: Oikeusnormeja muutetaan yleensä olemassa olevia käsitteitä muokkaamalla, sen sijaan, että luotaisiin kokonaan uusia käsitteitä. Lainvalmistelussa valitaan sellaisia ratkaisuja, jotka ovat yhteensopivia aiemman oikeudellisen doktriinin kanssa.¹⁴¹ Aiemmin rakentuneen doktriinin muuttaminen kokonaan erilaiseksi olisi kallista ja aiheuttaisi myös muutosvastarintaa¹⁴². Uusille oikeudellisille poluille siirtyminen on toki mahdollista, mutta polkuriippuvuus kuvaa, kuinka jo valitulla linjalla pysyminen on usein helpointa ja edullisinta¹⁴³. Esimerkiksi kiinteistöomistuksen rekisteröinti on kehittynyt Saksassa julkisiin omistustietoihin perustuvaksi ja Yhdysvalloissa juristien sekä vakuutusyhtiöiden yhdistelmään luottavaksi. Alkujaan pienet erot ovat johtaneet

¹³⁶ Tuori 2000.

¹³⁷ Tuori 2002, s. 906. Vrt. Wilhelmsson 2004, s. 205. Wilhelmsson on omassa tuotannossaan kyseenalaistanut oikeuden sisäisen koherenssin ja sen merkityksen.

¹³⁸ Woerdman 2004, s. 262–263. Esimerkki teknologian polkuriippuvuudesta on käyttämämme QWERTY-näppäimistö, joka on tullut käyttöön, koska kirjoituskoneiden kirjoitusnopeutta tuli hidastaa. Näppäimistöasettelun vaihtaminen olisi mahdollista, mutta erittäin hankalaa.

¹³⁹ Luhmann 2004.

¹⁴⁰ Teubner 1993.

¹⁴¹ Micheler 2007, s. 1–2, 17.

¹⁴² Woerdman 2004, s. 265.

¹⁴³ Bell 2012, s. 791–792.

täysin erilaisiin oikeudellisiin ratkaisuihin ja juristien rooleihin prosessissa.¹⁴⁴ Tutkimuksissa on havaittu, että lakeja säädetään tekemällä mieluummin vain pieniä parannuksia aiemmin valittuihin sääntelykeinoihin, sen sijaan, että sääntelyä harmonisoitaisiin kansainvälisellä tasolla tai tuotaisiin selkeästi ylivertainen ratkaisu vieraasta oikeusjärjestelmästä¹⁴⁵. Vaikka doktriinien muuttaminen olisi mahdollista, on se niin haastavaa, että siitä tulee käytännössä mahdotonta. Myös Tala tunnistaa polkuriippuvuuden vaikutuksen siihen, minkälaisia sääntelyvaihtoehtoja lainsäätäjällä on käytännössä käytettävissään¹⁴⁶.

2.4 Kiinteistökaupan muotovaatimuksia koskevan sääntelyn kehittäminen

2.4.1 Kiinteistökaupan sääntely ja sen historia

Kiinteistökaupan muotovaatimuksilla rajataan sekä muodon ja sisällön vapautta että sopimuksen purkamisen mahdollisuuksia¹⁴⁷. Maakaaren 2:1 (96/2011) mukaan kiinteistökauppa tehdään joko kirjallisen kiinteistökaupan muotovaatimuksia noudattaen tai viranomaisen tarjoaman palvelun kautta sähköisesti. Kiinteistön kauppakirjasta tulee selvittää luovutustarkoitus, kiinteistö, kaupan osapuolet sekä kaupasta maksettava vastike. Lisäksi kauppakirjassa tulee olla osapuolten tai heidän valtuuttamiensa edustajien allekirjoitukset. Kirjallinen kiinteistökauppa tulee vahvistaa kaupanvahvistajan toimesta kaikkien allekirjoittajien läsnä ollessa.¹⁴⁸ Kiinteistökauppaa koskevat muotovaatimukset koskevat MK 4:1:n nojalla myös kiinteistöjen vaihtoa, MK 4:2 nojalla lahjoitusta ja MK 4:3:n nojalla muuta luovutusta soveltuvien osien. Kirjallisen kiinteistökaupan vaihtoehto, sähköinen kiinteistökauppa, tapahtuu Maanmittauslaitoksen Kiinteistövaihdannan palvelussa¹⁴⁹. Kaupanvahvistajaa ei Kiinteistövaihdannan palvelussa käytetä. Järjestelmä on lisäksi toteutettu siten, että sitä käyttämällä muut muotovaatimukset täyttyvät automaattisesti.¹⁵⁰

Kiinteistökauppaa edeltävästi voivat osapuolet tehdä sopimuksen, jossa he sitoutuvat myöhemmin tekemään kiinteistökaupan. Tätä esisopimusta koskevat yhtäläisesti maakaaren

¹⁴⁴ Ibid., s. 791. mukaan Zweigert, K. – Kötz, H., Introduction to comparative law. 1998.

¹⁴⁵ McCormack 2010, s. 37–38.

¹⁴⁶ Tala 2012, s. 84.

¹⁴⁷ Tammi-Salminen 2004, s. 163–173.

¹⁴⁸ HE 120/1994 vp, s. 40.

¹⁴⁹ Kiinteistövaihdannan palvelu n.d.

¹⁵⁰ OM 2021:27, s. 24–26.

muutosäännökset MK 2:7 nojalla. Syy muotovaatimusten ulottamiseen esisopimukseen on se, ettei vapaamuotoisilla esisopimuksilla kierrettäisi sitovia kaupan muotovaatimuksia¹⁵¹ ja vaarannettaisi muotovaatimusten tavoitteita. Ennen nykyistä maakaarta muotovaatimusten ulottamisesta esisopimukseen ei ollut olemassa kirjoitettua lainsäädäntöä, mutta sama periaate on ollut jo pitkään johdettavissa oikeuskirjallisuudesta ja oikeuskäytännöstä¹⁵².

Kaupanvahvistuksen tarkoituksena kiinteistökaupassa on lisätä luovutuksen ja sitä kautta kiinteistöä koskevien tietojen julkisuutta sekä kiinteistökauppojen luotettavuutta¹⁵³.

Kaupanvahvistaja yhtäältä saa kiinteistöluovutuksen voimaan ja toisaalta todistaa sen syntymisen¹⁵⁴. Kaupanvahvistaja valvoo yleistä etua¹⁵⁵ toimiessaan kiinteistöluovutusten viranomaisvalvojana. Kaupanvahvistajan tehtävänä on vahvistaa osapuolten henkilöllisyys, varmistaa kaupanteon jonkinasteinen harkinta sekä julkistaa kiinteistöluovutukset.

Kaupanvahvistajien tekemien ilmoitusten avulla pyritään saamaan rekisteritiedot todellisia kiinteistön oikeussuhteita vastaaviksi mahdollisimman oikea-aikaisesti.¹⁵⁶ Käytännössä kaupanvahvistaja ilmoittaa vahvistamistaan kiinteistöluovutuksista viranomaisille. Näitä kiinteistöluovutuksen tietoja kutsutaan *saantotiedoiksi*¹⁵⁷. Kaupanvahvistajien toiminta on viranomaisten näkökulmasta luotettavaa: kaupanvahvistajien ilmoitukset tulevat pääosin kahden vuorokauden kuluessa, viranomaiset havaitsevat noin viidessä prosentissa saantotiedoista virheitä, eikä laiminlyöntejä näytä juurikaan tapahtuvan¹⁵⁸.

Kiinteistökaupan muotoon kohdistuvilla vaatimuksilla on pitkä historia, sillä kiinteistöluovutuksia on säännelty kruunun, kirkon ja sukujen etujen vuoksi jo varhain maakuntalakien aikaan. Luovutuksien on vaadittu jo silloin olevan määrämuotoisia ja tuomioistuimen jollain tavalla vahvistamia.¹⁵⁹ Vuoden 1734 maakaaren mukaan kiinteistökauppa tuli tehdä kirjallisesti ja kahden todistajan todistamana. Lisäksi saannolle tuli saada vahvistus eli lainhuuto kolmesti tuomioistuimessa.¹⁶⁰ Muutosäännöstä tulkittiin ensin

¹⁵¹ HE 120/1994 vp, s. 25.

¹⁵² Muukkonen 1960, s. 63–64.

¹⁵³ Tammi-Salminen 2004, s. 165.

¹⁵⁴ Hakulinen 1949, s. 127.

¹⁵⁵ KKO 2007:3.

¹⁵⁶ HE 120/1994 vp, s. 24, 77.

¹⁵⁷ HE 24/2024 vp, s. 9.

¹⁵⁸ Ibid., s. 8.

¹⁵⁹ Niemi 2016, s. 51–54.

¹⁶⁰ Arkistojen Portti, Lainhuudot n.d.

löyhästi, mutta vuosien kuluessa lain tulkinta sai nykyisen muotonsa: muotosäännösten rikkominen aiheutti luovutuksen pätemättömyyden¹⁶¹. 1930-luvun talouspulassa kauppakirjoja päivättiin tarkoituksella todellisuutta varhaisemmaksi pyrkimyksenä saada kiinteistö luovuttajan velkojen ulottumattomiin. Pelkkä silloinen kahden todistajan vaatimus ei ollut enää riittävä valeoikeustoimien estämiseen, joten kiinteistökauppojen viranomaisvalvontaa päätettiin lisätä.¹⁶² Maakaaren lisättiin vuonna 1933 vaatimus julkisen kaupanvahvistajan toimimisesta toisena todistajana¹⁶³ ja samalla nykyisen kaltainen kaupanvahvistajan rooli kiinteistökaupan valvojana sai alkunsa. Uuden, vuonna 1997 voimaan tulleen maakaaren myötä sähköisen lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tiedot alkoivat nauttia julkista luotettavuutta¹⁶⁴, joka korostaa tietojen oikeellisuuden tarvetta entisestään. Muotovaatimusten sanamuoto muuttui vuoden 1995 maakaariuudistuksessa, mutta niiden taustalla oleva tarkoitus ei¹⁶⁵.

2.4.2 Oikeuskirjallisuudessa esitetyt muutostarpeet

Oikeuskirjallisuudessa on suhtauduttu muotovaatimukseen kahtiajakoisesti: toisten oikeusoppineiden mielestä muotovaatimuksia tulee tulkita ankarasti ja toiset pitävät muotovaatimusten sanamuodon täyttymistä vain yhtenä aineellisen pätevyuden indisiona¹⁶⁶. Ensin mainitun ajattelutavan mukaan muotovaatimusten ylläpitäminen on nähty tärkeänä luovutuksen julkisuuden ja luotettavuuden kannalta sekä edistämään osapuolten vakaata harkintaa ja helpottamaan todistelua¹⁶⁷. Jälkimmäisessä ryhmässä muotovaatimusten ankaruutta on kritisoitu. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty kannanottoja, joiden mukaan esimerkiksi yhtäaikaisuusvaatimus, josta edelleen pidetään kiinni, ei soveltuisi uuden maakaaren järjestelmään¹⁶⁸. Tämän näkemyksen mukaan muotovaatimusten taustalla olevien tavoitteiden saavuttaminen riittää, eikä kohtuuttomiin ratkaisuihin pienten muotovirheiden

¹⁶¹ Niemi 2006, s. 887.

¹⁶² HE 111/1932 vp, s. 1–2. Hakulinen 1949, s. 19.

¹⁶³ Niemi 2006, s. 887. Mähönen 2004, s. 828.

¹⁶⁴ Niemi 2006, s. 888.

¹⁶⁵ Tepora ym. 2010, s. 97.

¹⁶⁶ Tammi-Salminen 2012, s. 839–840.

¹⁶⁷ Tepora ym. 2010, s. 97–99.

¹⁶⁸ Niemi 2016, s. 81.

vuoksi tulisi päätyä¹⁶⁹. Tammi-Salmisen mukaan myös tuomioistuinkäytännössä muutosäännöksiä tulkitaan aineellisen oikeusvarmuuden saavuttamiseksi laveasti¹⁷⁰.

Uuden maakaaren voimassaolon aikana on esitetty oikeuskirjallisuudessa useita kannanottoja kiinteistön luovutusta koskevan muotovaatimuksen muuttamiselle. Seuraavassa on kuvattu lyhyesti Tuomiston, Mähösen, Kyllätisen ja Niemen kommentteja aiheeseen.

Tuomisto on kommentoinut kiinteistökaupan muotovaatimuksia koskien Turun hovioikeuden tapaus 11.5.2005, S 05/5. Lainhuudon hakijalla oli luovutussopimus, joka ei täyttänyt maakaaren muotovaatimuksia, joten toissijaisesti lainhuutoa haettiin maakaaren 12:3:n mukaisena kuulutuslainhuutona. Kuulutuslainhuudon tarkoitus on saada väitetty kiinteistönsaanto mahdollisen kiinteistön oikean omistajan tietoon, ja se voidaan myöntää, jos saanto on näytetty todennäköiseksi.¹⁷¹ Tapauksessa tuomioistuin päätyi lain esitöihin¹⁷² vedoten siihen, ettei kuulutuslainhuutoa voi myöntää, koska saantokirjassa oli muotovirhe. Sekä lainhuudon myöntäminen että lainhuutohakemuksen jättäminen lepäämään nimittäin estävät MK 13:1:n nojalla myöhemmän muotovirheeseen vetoamisen. Tuomisto ehdottaa, että muotovirheen korjaava vaikutus kytkettäisiin vasta lopulliseen lainhuudatuspäätökseen.¹⁷³

Mähönen on ottanut kantaa muotovaatimukseen ja kaupanvahvistusinstituution tarpeeseen ainakin kolmeen otteeseen ennen nykyisen kaltaista sähköistä vaihdantajärjestelmää. Hän on tarkastellut, miten maakaaren sääntelyä tulisi kehittää sähköistä asiointia varten.¹⁷⁴ Hän ottaa – vähintäänkin rivien välissä – kantaa koko kaupanvahvistajajärjestelmän tarpeellisuuteen, ja kritisoi puutteita muotovaatimusten ja lainhuudatusvelvollisuuden yhdenmukaisuudessa¹⁷⁵. Hän on myös tarkastellut nimenomaisesti julkisen kaupanvahvistajan tarpeellisuutta ja järjestelmän kehittämisestä ennakoitavia kuluja, ja kyseenalaistaa, ”onko [kaupanvahvistaja]järjestelmän ylläpitäminen enää tarpeellista”¹⁷⁶.

¹⁶⁹ Tepora ym. 2010, s. 101.

¹⁷⁰ Tammi-Salminen 2012. Ks. KKO 2011:32.

¹⁷¹ Jokela – Kartio – Ojanen 2010, s. 300–301.

¹⁷² HE 120/1994 vp, s. 88.

¹⁷³ Tuomisto 2005.

¹⁷⁴ Mähönen 2004.

¹⁷⁵ Mähönen 2006. Yhtiön perustamisoikeuden luovutus tulkitaan irtaimena eikä siten sitä koske kiinteistökaupan muotovaatimukset eikä lainhuudatusvelvollisuus. Ks. KKO 1958:II:18 ja 1959:II:36.

¹⁷⁶ Mähönen 2007.

Kyllästinen näkee, että kaupanvahvistajan vaatimus edistää kiinteistökaupan osapuolten tarkkaa harkintaa kaupan ehdoista. Hän pitää todennäköisenä, että sähköiseen järjestelmään siirtyessä kaupanvahvistajasta luovutaan, eikä näe tätä kuitenkaan ongelmana mainittua osapuolten harkintaa ajatellen, koska myös sähköiseen järjestelmään tulee kirjata kaupan ehdot.¹⁷⁷ Kyllästisen väitöskirja on tehty ennen sähköisen vaihdantajärjestelmän käyttöönottoa, ja hän onkin kenties tarpeettoman edistyksellisesti nähnyt sähköisen kaupankäynnin tulevaisuudessa ainoana kauppatilanteessa käytettävissä olevana vaihtoehtona.

Niemi on tarkastellut sähköisen kiinteistökaupan haasteita ja mahdollisuuksia. Myös tämä kirjoitus on tehty ennen nykyisen sähköisen kiinteistövaihdannan palvelun olemassaoloa. Niemi nostaa esille EU-lähtöisen tarpeen ”oikeustoimien muodollisuuksien” karsimisesta. Hän erittelee kaupanvahvistajan tehtäviä ja vertaa näiden toteutumista sähköisessä järjestelmässä. Niemi ehdottaa, että sähköinen kiinteistökauppa voitaisiin tehdä myös muuten kuin monopolinomaisesti viranomaisen ylläpitämässä palvelussa. Hänen mukaansa yksityiset palveluntarjoajat voivat tuottaa palvelua monilta osin paremmin kuin viranomaiset.¹⁷⁸

Edellä kuvatut kannanotot voi tiivistää yhteen siten, että oikeusoppineet näkevät tarvetta muotovaatimusten lieventämiselle. Koska kannanotot on tehty ennen nykyistä sähköistä kiinteistökauppaa, on vaikea sanoa, ovatko kirjoittajat pohtineet kaupanvahvistajan tarvetta nimenomaan kirjallisen kiinteistökaupan osalta, vai ovatko ennakoineen kirjallisen kauppataivan jäävän kokonaan historiaan. Enenevässä määrin sähköisiin järjestelmiin siirtyvissä kiinteistöluovutuksissa kaupanvahvistajan vastuulla aiemmin olleet tehtävät toteutuvat joka tapauksessa muilla tavoin, ja kaupanvahvistajainstituution säilyttämisen hyödyllisyys on suoraan sidoksissa kirjallisessa muodossa tehtävien kiinteistökauppojen määrään.

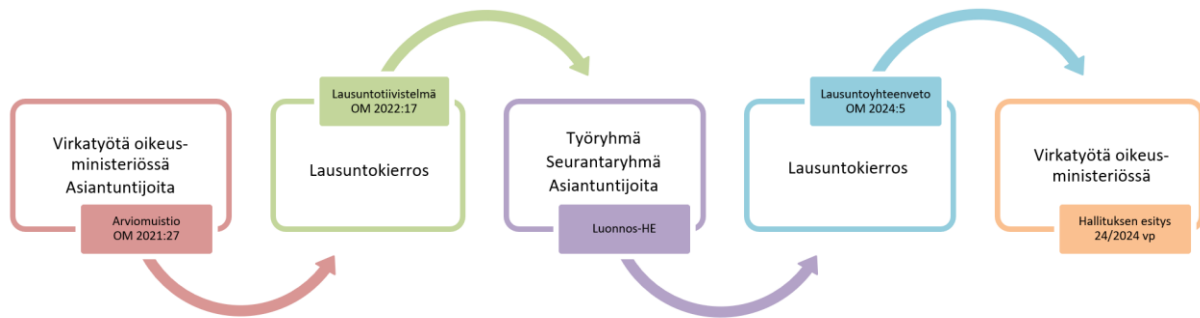
2.4.3 Maakaaren uudistamishankkeen kulku 2021-2024

Maakaaren uudistamishanke pohjautuu oikeusministeriössä vuonna 2021 laadittuun arviomuistioon. Varsinainen lainvalmistelu aloitettiin vuonna 2022, kun oikeusministeriö nimitti työryhmän valmistelemaan lainmuutoksia. Työryhmän ja sen toimintaa seuranneen seurantarjoajan toimikausi oli alun perin 26.4.2022–31.3.2023, mutta ne toimivat lopulta

¹⁷⁷ Kyllästinen 2010, s. 136–137.

¹⁷⁸ Niemi 2006, s. 885, 890–891, 895.

31.5.2023 asti. Hallituksen esityksen luonnoksen muotoon kirjoitettu työryhmän mietintö julkaistiin kesällä 2023.¹⁷⁹ Oikeusministeriössä tehtiin syksyn 2023 ja kevään 2024 aikana jatkovalmistelua, ja hallituksen esitys julkaistiin 18.4.2024.¹⁸⁰ Kuva 2 esittelee uudistamishankkeen kulun.



Kuva 2 Maakaaren uudistamishankkeen kulku

Vuoden 2021 arviomuistio

Arviomuistiossa arvioidaan maakaaren ajantasaisuutta ja mahdollisia yhteiskunnallisten olosuhteiden aiheuttamia tarpeita sääntelyn muuttamiselle. Siinä nostetaan esille muutostarpeita liittyen mm. kiinteistöluovutusten muotovaatimuksiin ja kiinteistöpannioikeuksiin sekä erityisiin oikeuksiin. Myös kirjaamisen ja lainhuudatuksen menettelyissä nähdään muutostarpeita. Arviomuistiossa perustellaan, miksi digitaaliset palvelut ovat ylipäänsä kannattavia, ja miksi sähköisiä kiinteistöihin liittyviä palveluja tulisi lisätä. Arviomuistiossa nostetaan esille tarve sekä kiinteistökaupan muotovaatimusten että kaupanvahvistajainstituution kriittiseen tarkasteluun. Arviomuistiossa listataan keskenään osittain vaihtoehtoisia muutosehdotuksia, joista olennaisimmat ovat kaupanvahvistajainstituutiosta kokonaan luopuminen, yksityisten sähköisen kiinteistökaupan palvelujen mahdollistaminen sekä muualla kuin sähköisessä palvelussa tehtävän kiinteistökaupan kieltäminen. Arviomuistion mukaan pakottavia muutosäännöksiä tarvitaan edelleen erityisesti ”julkisen edun ja kolmannen suojan” vuoksi.¹⁸¹

¹⁷⁹ Oikeusministeriö 2023, s. 9–10. OM056:00/2021.

¹⁸⁰ HE 24/2024 vp, käsittelytiedot.

¹⁸¹ OM 2021:27, s. 15–18, 20, 34–39.

Työryhmän mietintö

Lakimuutoksia valmistellut työryhmä esitteli mietinnössään erilaisia muutosehdotuksia maakaareen. Varsinaisiin kirjallisen kiinteistökaupan muotovaatimuksiin ei ehdotettu muutoksia. Sen sijaan kaupanvahvistajaa koskien työryhmä ehdotti vaihtoehtoisesti joko järjestelmän säilyttämistä ennallaan tai korvaamista joko siten, että osapuolilla on velvollisuus ilmoittaa kaupasta viranomaisille tai siten, että ilmoittamisen tekisi erityinen ilmoittaja. Ilmoittajan rooli eroaisi kaupanvahvistajasta siten, ettei tämä valvoisi kaupan pätevyyttä.¹⁸²

Sähköisen kiinteistökaupan osalta työryhmä ei pystynyt saamiensa tietojen perusteella tekemään valintaa eri toteutusvaihtoehtojen välillä, joten se ehdotti kahta keskenään vaihtoehtoista tapaa. Ensimmäinen vaihtoehto on nykyisen sähköisen kiinteistövaihdannan palvelun kehittäminen ja toinen yksityisten kiinteistövaihdannan palvelujen salliminen.¹⁸³ Nykyisen järjestelmän kehittäminen nähdään mahdollisena lisäämällä esimerkiksi rajapintoja yksityisiin kaupankäyntiin liittyviin palveluihin, kuten kiinteistövälittäjien ja pankkien järjestelmiin. Järjestelmää voitaisiin myös parantaa erilaisilla pienemmillä muutoksilla. Haasteena järjestelmän kehittämiseksi mainitaan muun muassa ongelmat käytettävyyden ylläpitämisessä. Työryhmän mietinnön mukaan muotovaatimusten taustalla olevat julkisuuden, luotettavuuden, yksiselitteisyyden ja vakaan harkinnan tavoitteet on huomioitu ehdotusten valmistelussa. Yksityisten palvelujen salliminen ei mietintöön kirjatun kannan mukaan tarkoita näiden tavoitteiden hylkäämistä, vaan kiinteistökauppa tulisi tehdä viranomaisluvan saaneessa kaupankäyntijärjestelmässä, joka välittäisi viranomaisille kiinteistötietojärjestelmän kannalta tarpeelliset tiedot kaupasta. Tämän vaihtoehdon haasteina mainitaan esimerkiksi järjestelmien virhetilanteet, jotka johtavat kysymyksiin vastuutahosta ja vahingonkorvauksista. Työryhmä korostaa tarvetta jo tehtyä valmistelua perusteellisempaan selvitykseen ennen sääntelystä päättämistä.¹⁸⁴

Lisäksi työryhmämietinnössä ehdotetaan, että kiinteistökaupan esisopimuksen muotovaatimuksista luovuttaisiin osittain, jotta kiinteistöjen kaupoissa voidaan sopia osapuolia sitovasti korvauksista kaupan peruuntumisen varalta sekä maksettavista käsirahoista. Kiinteistökaupan tekemiseen velvoittaminen esisopimuksessa sovitusti olisi

¹⁸² Maakaaren muutostarpeet: työryhmän mietintö 2023, s. 85–86.

¹⁸³ Ibid., s. 1.

¹⁸⁴ Ibid., s. 87–90.

edelleen mahdollista kanteella vain kaupanvahvistajan vahvistamissa sopimuksissa.¹⁸⁵

Kiinteistökaupan muotovaatimukseen ja sähköiseen kiinteistökauppaan kohdistuvien ehdotusten lisäksi kaupanvahvistajien virkavastuuta halutaan tarkentaa sekä tehdä muutoksia hallinnanjakosopimukseen, erityisen oikeuden kirjaamiseen ja kiinteistöpannioikeutta koskevaan sääntelyyn. Myös hallinnon automaattisen päätöksenteosta johtuvia säädösmuutoksia on huomioitu. Menettelyllisesti pienempiä muutoksia on ehdotettu myös kirjaamisenmenettelyyn.¹⁸⁶

Hallituksen esitys HE 24/2024 vp

Lopulliseen hallituksen esitykseen ei enää sisälly edellä kuvattuja kiinteistökaupan muotovaatimukseen, kaupanvahvistajan rooliin tai sähköiseen kiinteistökauppaan kohdistuvia muutosehdotuksia. Perusteluina sähköisen kiinteistökaupan kehittämisen pois jättämiselle esitetään valmistelun tiukka aikataulu. Kiinteistökaupan muotovaatimuksia ei ehdotettu uudistettavaksi, koska se ei ollut hallituksen esityksen mukaan ”tarkoituksenmukaista”. Ainoa hallituksen esityksessä oleva ehdotus, joka kohdistuu tämän tutkimuksen kohteena oleviin aihekokonaisuuksiin, on kiinteistökaupan esisopimuksen muotovaatimusten väljentäminen. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että uusittavan MK 2:8 mukaan kaupan osapuolet voivat sopia muotovaatimuksia noudattamatta sitovasti kaupasta vetäytymisestä maksettavasta korvauksesta.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Ibid., s. 65–66, 116.

¹⁸⁶ Ibid., s. 1.

¹⁸⁷ HE 24/2024 vp, s. 6, 51, 100.

3 Tutkimuksen kuvaus

3.1 Tutkimusasetelma

Selvitän tässä tutkimuksessa, miten maakaaren uudistamiseen tähtäävää lakihanketta on valmisteltu. Tutkimus on selittävä tapaustutkimus, eikä ensisijaisena tavoitteena ole pyrkiä yleistämään saatua tietoa koskemaan kaikkia lainvalmisteluhankkeita, vaan tarkoitukseni on hankkia syvällistä tietoa yhden lainvalmisteluhankkeen kulusta¹⁸⁸. Kokonaisuutena tutkimukseni paikantuu lainsäädäntötutkimuksen alalle, oikeussosiologian alaan kuuluvan empiirisen oikeustutkimuksen kentälle. Tarkastelen oikeutta sen yhteiskunnallisessa yhteydessä, mutta samalla oikeuden ulkoiseen näkökulmaan yhdistän oikeuden sisäistä näkökulmaa. Tutkimuksen empiirinen osa yhdistää sekä perinteisiä määrällisiä ja laadullisia että tietokoneavusteisia menetelmiä. Sen lisäksi hyödynnän lainopillista lähestymistapaa. Tutkimustapani on tutkimuksellinen vuorovaikutusmalli, jossa lainopin ja empiirisen tutkimuksen metodit ovat kyllä erilliset, mutta metodien tuottamia tuloksia tarkastellaan yhdessä, ja tutkimuksen eri osat ovat vuorovaikutuksessa toisiinsa¹⁸⁹.

Tutkimustehtävä jakautuu kahteen tutkimuskohteeseen: oikeusjärjestelmästä peräisin oleviin sääntelyvaihtoehtoja rajoittaviin tekijöihin sekä sidosryhmien vaikutusvaltaan. Tutkimuksen ensimmäisessä osassa tarkastelen nykyisen maakaaren ja sitä lähellä olevien lakien esitöiden avulla, mitä tavoitteita nykyiset kiinteistökaupan muotovaatimukset palvelevat. Pyrkimyksenä on selvittää, miten aiemmin tehdyt päätökset rajaavat sääntelyn muuttamisen mahdollisuuksia. Tutkimuksen toisessa osassa tutkin, mitä sidosryhmien vaikutusvallasta on selvitettävissä asiakirja-aineiston pohjalta. Varsinaisia tutkimuskysymyksiä ja -menetelmiä on useita, joka on tyypillistä tapaustutkimukselle: tarkoituksena on analysoida syvällisesti yhtä lakihanketta eri tavoin. Lisäksi jälkimmäisen osan yhteydessä pyrin myös vastaamaan menetelmälliseen tutkimuskysymykseen. Alla taulukossa 1 olen esitellyt tutkimuskohteet, niihin liittyvät tutkimuskysymykset sekä kuhunkin kysymykseen soveltuvan tutkimusaineiston sekä käytettävät menetelmät. Vastaukset tutkimuskysymyksiin on esitelty tutkielman pääluvuissa viisi ja kuusi.

¹⁸⁸ Rantala – Alasuutari 2021, s. 76.

¹⁸⁹ Siltala 2003, s. 171.

Taulukko 1 Tutkimuskysymykset, aineistot ja menetelmät

Tutkimuskohde	Tutkimuskysymykset	Aineistot	Menetelmät
Oikeuden polkuriippuvuus	Mitä tavoitteita nykyisten kiinteistöluovutusten muotovaatimusten taustalla on?	Normit ja lakien esityöt	Lainoppi / lainsäätäjän tavoitteen tulkinta
	Miten esitetyt muutosehdotukset vaikuttaisivat maakaaren nykyisen sääntelyn taustalla olevien tavoitteiden toteutumiseen?	Mietintö Hallituksen esitys	De lege ferenda
Sidosryhmien vaikutusvalta	Mitä tahoja kuultiin lainvalmistelussa?	Lainvalmistelun asiakirjat	Määrällinen sisällönerittely
	Miten sidosryhmät saavuttivat julkilausutut tavoitteensa kiinteistöluovutusten muotovaatimukseen ja sähköiseen kiinteistökauppaan liittyen?	Lausunnot (n=44) Mietintö Hallituksen esitys	Sisällönerittely
	Miten sidosryhmien osallistumista kuvataan asiakirjoissa?	Lainvalmistelun asiakirjat	Laadullinen sisällönanalyysi
	Minkälainen asiakirja-aineistosta havaittava vaikutus sidosryhmillä on tässä hankkeessa ollut hallituksen esitykseen ja sen luonnokseen?	Lausunnot (n=81) Mietintö Hallituksen esitys	Tietokoneavusteinen dokumenttivertailu
Tutkimusmenetelmät	Saadaanko tietokoneavusteisella dokumenttivertailulla hyödyllistä tietoa lainvalmistelun asiakirjoista?	Arviomuistio Mietintö Hallituksen esitys	Tietokoneavusteinen dokumenttivertailu

3.2 Aineisto

Tutkimukseni aineistoa ovat lakihankkeen OM056:00/2021 ”Maakaaren muutostarpeet” julkiset asiakirjat, jotka ovat olleet tarjolla valtioneuvoston Hankeikkuna-palvelun avoimen datan rajapinnassa¹⁹⁰. Tutkimusaineiston keräämiseen on käytetty Turun yliopiston Lakitutka-palvelua¹⁹¹. Asiakirjoja on yhteensä 115 kappaletta, ja ne jakautuvat asiakirjatyypeittäin seuraavasti:

- Maakaaren muutostarpeet –arviomuistio

¹⁹⁰ Valtioneuvoston hankeikkunan julkinen rajapinta 2.0 n.d.

¹⁹¹ Lakitutka n.d.

- Lausuntopyyntö arviomuistiosta
- Lausunnot arviomuistiosta (37 kpl)
- Lausuntoyhteenvedo arviomuistiosta
- Asettamispäätös
- Työryhmän ja seurantaryhmän pöytäkirjat (26 kpl)
- Maakaaren muutostarpeet: työryhmän mietintö
- Lausuntopyyntö työryhmän mietinnöstä
- Lausunnot työryhmän mietinnöstä (44 kpl)
- Lausuntoyhteenvedo työryhmän mietinnöstä
- Hallituksen esitys 24/2024 vp

Tutkimusaineistona dokumenttivertailussa käytän hallituksen esityksen ja sen luonnoksen perustelutekstiä enkä varsinaisia lakitekstejä, koska kymmenien erilaisten tahojen vaikutuksen jäljittäminen muutamien virkkeiden pituisiin lakiteksteihin on lähes mahdotonta. Hallituksen esityksen teksti perustelee ja taustoittaa lakitekstejä, ja lainsoveltajat käyttävät näitä lakien esitöitä tulkitessaan lakitekstejä¹⁹². Määttä näkee vallitsevassa tuomarinideologiassa vahvan lainsäätäjän kunnioittamisasenteen, kun perusteluissa viitataan usein lain esitöihin ja niistä ilmeneviin lakin tarkoituksiin. Lainsoveltaja soveltaa lakeja sellaisina kuin ne ovat, ja käyttää tulkintalähteenä lakien esitöitä, riippumatta siitä, kuinka laadukkaan prosessin tuloksena ne ovat syntyneet. Tuomarin näkökulmasta kaikki se, mitä on hallituksen esitykseen kirjattu, on siellä tarkoituksella.¹⁹³ Edellä kuvatun lain esitöiden tulkintamerkityksen vuoksi sidosryhmien vaikutuksella hallituksen esityksen tekstiin on merkitystä.

3.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimuskohde: Oikeuden polkuriippuvuus

Tutkimuksen ensimmäinen osa on oikeuden tulkintatieteellisen analyysia. Näkökulmani on lainopin näkökulma, ja pyrkimykseni on selvittää voimassa olevan oikeuden taustalla olevia

¹⁹² Siltala 2003, s. 258.

¹⁹³ Määttä 2011, s. 209, 211, 223–224. On huomioitava, että hallituksen esitys ei ole kuitenkaan luonteeltaan neutraali asiakirja, vaan perustelujen tarkoituksena on myös vaikuttaa ja edistää esityksen läpimenoa. Ks. Tala 2001, s. 100, 132–133. Tekstissä voi olla myös erilaisia kyseenalaisiakin näkemyksiä ja arvoja. Kansainvälistä suojelua hakeviin kohdistuvissa lakiehdotuksissa oli havaittavissa diskursseja, jotka voivat vaikuttaa heihin kohdistuviin asenteisiin negatiivisesti. Ks. Pirjatanniemi ym. 2021, s. 67–71.

arvoja ja tavoitteita¹⁹⁴. Lähestymistapani on analyyttisen oikeustieteen lähestymistapa: tarkastelen oikeutta lainsäätämistoiminnassa tavoitellun oikeusjärjestelmän sisäisen systematiikan ja lainsäädännön tarkoituksen kautta¹⁹⁵. Perinteisen tulkintalainopin sijaan en kuitenkaan pyri antamaan kannanottoja siitä, miten oikeusnormeja näiden arvojen ja tavoitteiden kautta tulisi tulkita, vaan näkökulma lähenee oikeuspoliittista *de lege ferenda* - tutkimusta, jossa pyrkimys on kehittää erilaisia tulevaisuuden lainsäädännöllisiä ratkaisumalleja¹⁹⁶. En pyri kuitenkaan esittämään lainsäätäjälle erilaisia vaihtoehtoisia maakaaren uudistamistapoja, vaan pyrin hahmottamaan, miten uudet, esitetyt muutokset suhtautuvat aiemman sääntelyn taustalla oleviin tavoitteisiin ja arvoihin. Tärkeimmän tulkinta-aineiston tutkimuskohteeseen muodostavat useat lakien esityöt.

Tutkimuskohde: Sidosryhmien vaikutusvalta

Sidosryhmien vaikutusvaltaa tutkin usean menetelmän yhdistelmällä. Ensinnäkin tarkastelen lainvalmistelun prosessia selvittäen, mitä sidosryhmiä on osallistunut hankkeeseen. Menetelmä on määrällinen sisällönerittely, jossa lainvalmistelun asiakirjojen sisällöstä tehdään havaintoja ja näitä havaintoja kerätään määrälliseen tarkasteluun¹⁹⁷. Käytännössä jäljitän lainvalmistelun asiakirjoista kaikki työryhmävalmisteluun ja lausuntokierrokseen osallistuneet tahot, ja analysoin näitä numeerisesti organisaatiotyypeittäin ja osallistumisvaiheittain ja -tyypeittäin. Tässä osiossa huomioin niin työryhmien kokoonpanot, niissä kuullut asiantuntijat sekä viralliset että epäviralliset lausuntokierrokset. Kuten Helminen ja Alvesalo-Kuusi argumentoivat, se, keitä kutsutaan osallistumaan, kertoo, minkälaisia sidosryhmiä nähdään arvokkaana lakihankkeen kannalta¹⁹⁸. Siksi osallistumiseksi heidän tutkimuksensa tapaan merkitsen myös ne tahot, joilta lausuntoa on pyydetty sitä saamatta. Ryhmittelen osallistujat tyypin mukaan ministeriöihin, viranomaisiin, tuomioistuinelaitokseen, järjestöihin, yrityksiin, julkisoikeudellisiin yhteisöihin ja tutkimusalan edustajiin. Osallistumisvaiheet ryhmittelen lainvalmisteluprosessin vaiheiden mukaisesti. Analyysi on kuvailevaa ja tarkastelen taulukkolaskentaohjelmaan keräämääni tietoaineistoa

¹⁹⁴ Siltala 2003, s. 110.

¹⁹⁵ Ibid., s. 365.

¹⁹⁶ Ibid., s. 131–132.

¹⁹⁷ Pietilä 1973, s. 4.

¹⁹⁸ Helminen – Alvesalo-Kuusi 2017, s. 10.

taulukko- ja graafimuodoissa. Koska aineisto koskee vain yhtä lakihanketta, ei tutkimusaineistosta ole mielekästä tehdä varsinaista tilastollista analyysiä.

Toisessa vaiheessa tarkastelen, mitkä ovat olleet sidosryhmien julkilausutut tavoitteet liittyen kiinteistöluovutusten muotovaatimusten muuttamiseen. Vertaan sidosryhmien kantoja toisiinsa ja lainvalmistelun lopputulokseen selvittääkseni, kuinka hyvin pinnalta katsottuna sidosryhmät ovat saavuttaneet tavoitteensa. Menetelmä on edellisen kohdan mukaisesti sisällönerittely, mutta tässä tutkimusaineistoa ei tarkastella määrällisesti. Aiemmin luvussa 2.2.3 kuvasin niitä haasteita ja epävarmuuksia, joita vaikuttamiseen liittyy. Sen vuoksi on pidettävä mielessä, että sidosryhmien tavoitteiden saavuttaminen ei suoraan korreloi sidosryhmien vaikutusvallan tai vaikutuksen kanssa. Lisäksi sidosryhmät voivat osallistua lainvalmisteluun muistakin syistä kuin vain vaikuttaakseen lainsäädäntöön. Koska sidosryhmien lausunnot julkaistaan avoimesti internetissä, voidaan epäillä, että sidosryhmät pyrkivät lausunnoillaan esimerkiksi tuomaan omaa kantaa esille yleisölle tai medialle, tai vaikuttamaan muiden sidosryhmien kantoihin¹⁹⁹. Lobbaamalla²⁰⁰ voidaan pyrkiä myös houkuttelemaan uusia jäseniä järjestöön tai miellyttämään olemassa olevia jäseniä²⁰¹. Sidoryhmien lausunnot eivät välttämättä siksi vastaa täydellisesti niiden todellisia tavoitteita, vaan lausunnot voivat olla strategisia. Tutkimuksen kannalta sidosryhmien lausuntojen strategisuus ei ole ongelma, sillä päätöksenteon tutkimuksessa kiinnostus kohdistuu kuitenkin päätöksenteon prosessiin, jossa voidaan huomioida vain sidosryhmien julkilausutut kannat²⁰².

Huomatuksi tulemista pidetään oleellisen tärkeänä sidosryhmien kannalta²⁰³. Siksi kolmantena kysymyksenä tarkastelen, kuten Keinänen ja Kemiläinen omassa tutkimuksessaan²⁰⁴, miten sidosryhmien osallistumista kuvataan asiakirjoissa. Tässä osuudessa hyödynnän laadullista sisällönanalyysiä. Sisällönanalyysi on empiirinen tutkimusmenetelmä, jossa yleensä tekstimuotoisesta aineistosta tehdään toistettavissa olevia ja

¹⁹⁹ Ks. esim. Meriläinen 2014, s. 37.

²⁰⁰ Lobbaamisella viitataan sellaiseen viestintään ja suhteiden muodostamiseen, jonka tarkoituksena on vaikuttaa päätöksentekoon suoraan tai yleisen mielipiteen kautta. Sara 2019, s. 36.

²⁰¹ EU-kontekstissa ks. Dur 2008, s. 564. Bunea – Ibenskas 2017, s. 346.

²⁰² Ilmaistua kantaa voidaan Kluverin mukaan pitää todellisen sidosryhmän kannan riittävänä approksimaationa. Ks. perusteluista Kluver 2009, s. 539.

²⁰³ De Bruycker – Beyers 2015, s. 453. Fraussen – Graham – Halpin 2018, s. 450.

²⁰⁴ Keinänen – Kemiläinen 2016.

luotettavia päätelmiä ottaen huomioon myös tekstin kontekstin, eli mitä merkityksiä tekstin kirjoittaja on halunnut tekstillä olevan²⁰⁵.

Lopuksi laajennan tarkastelua siihen, mitä asiakirjoissa ei sanota, mutta mitä aineistosta itsestään selviää. Tekstin uudelleenkäyttöön perustuvalla tarkastelulla selvitan, onko jotain sidosryhmien lausuntojen tekstejä hyödynnetty suoraan myöhemmissä lainvalmisteluasiakirjoissa.

Tutkimuskohde: Tutkimusmenetelmät

Kolmas tutkimuskohde on menetelmällinen, eli tarkoituksena on selvittää, voiko tietyllä menetelmällä saada esille tutkimuksellisesti mielenkiintoisia havaintoja lainvalmisteluaineistosta. Aiempiin tutkimuksiin pohjautuen olen valinnut kokeiltavaksi menetelmäksi tietokoneavusteisen dokumenttivertailun. Tekstiaineistoon kohdistuvia laskennallisia analysointimenetelmiä on useita, mutta niillä on keskenään samantapaisia rajoitteita: ne soveltuvat yleensä tekstiaineistoon, joka on kirjoitettu samalla kielellä ja jossain määrin samaan tyyliin eikä ole luonteeltaan erityisen tekninen tai sisällä paljoa numerotietoa. Osaa menetelmistä voi käyttää luotettavasti vain yhteen yksiulotteiseen kysymykseen keskittyviin teksteihin kerrallaan.²⁰⁶ Vertailen keskenään arviomuistiota, mietintöä, hallituksen esitystä sekä lausuntoja. Kaikki asiakirjat on tehty muutaman vuoden sisällä, joten niissä käytetty kieli on samankaltaista. Ne on kaikki kirjoitettu suomeksi. Lisäksi sidosryhmien lähettämät lausunnot lausuntopalvelu.fi-palvelussa ovat ulkoiselta muodoltaan hyvin toistensa kaltaisia, koska niissä vastataan yleensä lausuntopyyntöön esitettyihin kysymyksiin. Näiden tekstiin liittyvien ominaispiirteiden vuoksi dokumenttivertailu on mahdollista.

Dokumenttivertailun teen lausetason samankaltaisuusanalyysinä käyttäen Levenšteinin etäisyyttä eli ns. muokkausetäisyyttä. Tällä tarkoitetaan sen laskemista, kuinka monta yksittäistä tekstioperaatiota kuten kirjaimen vaihtoa tai lisäystä tarvitaan, kunnes vertailut tekstit ovat samat²⁰⁷. Esikäsittelen vertailtavat tekstit vertailun mahdollistamiseksi: poistan ylä- ja alatunnisteet, allekirjoitukset, otsikot, taulukot, alaviitteet, verkkosivuosoitteet ja lainaukset sekä lausuntopyyntökysymykset ja monivalintavastaukset. Lisäksi poistan kaikki

²⁰⁵ Krippendorff 2018, s. 32–33.

²⁰⁶ Bunea – Ibenskas 2015, s. 431–432, 434, 451.

²⁰⁷ Navarro 2001, s. 7–8.

sulkujen sisällä olevat tekstit, jotta jäljelle jäävä teksti on mahdollisimman selkeää. Tekstin jaan sen jälkeen virkkeisiin. Asiakirjojen samankaltaisuutta tarkastelen virkkeiden samankaltaisuuden kautta, mittaamalla jokaiselle esikäsitellylle asiakirjan A virkkeelle Levenšteinin etäisyyden verrattavan asiakirjan B jokaiseen virkkeeseen. Normalisoin etäisyysarvon välille 0–100, jossa 100 tarkoittaa täyttä vastaavuutta. Todennäköisesti samoina virkkeinä käsittelen niitä, joiden välinen normalisoitu Levenšteinin etäisyys on vähintään 90, ja mahdollisesti samankaltaisina virkkeitä, joiden välinen etäisyys on vähintään 80. Raja-arvoja vielä tästä laskemalla olisi mahdollista löytää lisää samankaltaisia tekstejä, mutta samalla väärin positiivisten määrä kasvaisi. Tutkimuksen tässä osiossa hyödynnän *TheFuzz*-ohjelmakirjastoa (versio 0.22.1)²⁰⁸. Python-ohjelmakoodi, jonka olen kirjoittanut tätä tutkimusta varten, löytyy liitteestä 1.

3.4 Tutkimusetiikka ja tietosuojaja

Tutkimus kohdistuu lainvalmisteluaineistoon, joka on ollut julkisesti kaikkien saatavilla tietoverkossa. Tutkimusaineistoon sisältyy henkilötietoja, eli lähinnä lainvalmisteluun osallistuneiden henkilöiden nimiä sekä tietoja heidän asemastaan ja työnantajastaan. Henkilöt ovat osallistuneet lainvalmisteluun joko asiantuntijoina tai työnantajansa edustajina. Varsinaisia yksityishenkilöitä ilman edellä mainittua roolia ei lainvalmistelussa ole ollut mukana. Tutkimuksessa viitataan tahoihin organisaatioiden nimillä enkä lausunnon kirjoittaneen tai kokoukseen osallistuneen henkilön nimellä. Organisaatiot itsessään eivät lähtökohtaisesti tarvitse suojelua. Koska lakihanke ei koske haavoittuvia ryhmiä eikä arkaluonteisia asioita, ei tutkimusaineiston käsittelyyn ja analysointiin kohdistu erityisiä tutkimuseettisiä haasteita. Koska kaikki käytettävä aineisto on valmiiksi julkista, ei erityisiä toimenpiteitä tutkimusaineiston tuhoamiseksi tutkimuksen jälkeen tarvita.

Tutkimuksen alla olevaa lakihanketta oikeusministeriössä valmistellut virkamies on saanut perusvalmistelun kuluessa tiedon siitä, että hanketta tullaan tutkimaan. Tämä tieto on voinut vaikuttaa positiivisesti siihen, miten huolellisesti lakihanketta ja sen vaiheita dokumentoidaan. Varsinaiseen lakihankkeen kulkuun ja sisältöön keskeneräisen prosessin tutkimisella ei nähdäkseni voi olla ollut vaikutusta.

²⁰⁸ TheFuzz n.d.

4 Oikeuden sisäiset rajoitukset lainvalmistelussa

4.1 Yleisiä näkökohtia

Kiinteistöluovutusten sääntelyn muuttamista rajoittavat oikeuden pintatasoa eli nykyisiä normeja syvemmällä olevat kiinteistöoikeudelliset käsitteet, oikeusperiaatteet ja yleiset opit sekä laajemmin koko varallisuus oikeusjärjestelmämme, sillä kiinteistöjen luovutuksilla on riippuvuussuhteita myös muihin oikeustoimiin ja esimerkiksi luotonantoon. Mitä pistemäisemmästä muutoksesta on kyse, sitä enemmän nykyinen oikeustila asettaa rajoituksia sille, minkälaisen muutoksen lainsäätäjä voi tehdä vaarantamatta samalla olemassa olevan sääntelyn tarkoitusta. Vaikka koko kiinteistöoikeuden kokonaisuudistuksessa luonnollisesti myös sääntelyn taustalla olevat tavoitteet muuttuisivat, olisi tällainen täydellinen suunnanmuutos erittäin vaikeaa ja kallista tehdä lainsäädännön polkuriippuvuuden vuoksi.

Seuraavassa alaluvussa olen esitellyt kiinteistökaupan muotovaatimusten muuttamiseen vaikuttavia oikeudellisia tekijöitä ryhmittelemällä ne kolmeen tunnistamaani ryhmään sen mukaan, kenen intressejä asia koskee: ensimmäinen ryhmä liittyy erityisesti kolmannen suojaan, toinen ryhmä kiinteistökaupan varsinaisiin osapuoliin ja kolmannessa ryhmässä suojataan yleistä etua sekä julkisvallan tarpeita. Kaksi ensimmäistä ovat olleet selkeästi maakaaren tavoitteina alusta asti, mutta kolmas on kehittynyt kaupanvahvistuksen pohjalle vuosien kuluessa uusien lakimuutosten myötä. Tavoitteet olen systematisoinut kiinteistöjä koskevien lakien esitöistä hyödyntäen apuna paikoitellen myös oikeuskirjallisuutta sekä oikeuskäytäntöä.

4.2 Nykyisen kiinteistöoikeudellisen sääntelyn tavoitteet

4.2.1 Kolmansien luottamus kiinteistötietojärjestelmän tietojen oikeellisuuteen

Julkisuusperiaate on etenkin esineoikeudellisissa sivullissuhteissa tärkeässä asemassa. Sivullisiin kohdistuvien oikeusvaikutusten on perustuttava sivullisen havaittavissa oleviin seikkoihin kuten hallintaan tai kirjaamiseen.²⁰⁹ Vuoden 1995 maakaariuudistuksen jälkeen maakaaren keskeiset lähtökohdat ovat olleet kiinteistöön kohdistuvien oikeussuhteiden

²⁰⁹ Saarnilehto ym. 2012, osa VI. 3. Julkisuusperiaate ja vilpittömän mielen suoja esineoikeudessa.

julkisuus²¹⁰ ja selkeys²¹¹. Omistussuhteiden selvyiden ja pysyvyyden turvaamisen tarkoitus on ennen muuta sivullisten suojaaminen²¹². Kiinteistöihin liittyvät tiedot ovat kenen tahansa tarkasteltavissa viranomaisen ylläpitämässä kiinteistötietojärjestelmässä.

Kiinteistötietojärjestelmä koostuu kiinteistöjen perustiedot sisältävästä kiinteistörekisteristä sekä kiinteistöihin kohdistuvien oikeuksien tiedot sisältävästä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteristä²¹³. Sekä lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin tiedot että tietyt kiinteistörekisterin perustiedot nauttivat julkista luotettavuutta²¹⁴. Julkinen luotettavuus tarkoittaa, että tiedot ovat ensinnäkin julkisia ja toiseksi niihin vilpittömässä mielessä luottavaa suojataan. Julkinen luotettavuus jaetaan positiiviseen ja negatiiviseen julkiseen luotettavuuteen. Positiivisella viitataan siihen, että kolmannella on oikeus luottaa rekisteriin merkittyjen oikeussuhteiden oikeellisuuteen. Negatiivisella taas tarkoitetaan sitä, että kolmas saa luottaa, ettei kiinteistöön kohdistu muita kuin kirjattuja oikeuksia.²¹⁵ Maakaaren esitöissä pidetään julkista luotettavuutta edellytyksenä sille, että kiinteistön omistusoikeuden kirjaamisella rekisteriin voi olla oikeusvaikutuksia²¹⁶.

Julkinen luotettavuus on viety niin pitkälle, että taho, joka kärsii vahinkoa luottaessaan järjestelmän virheellisiin tai puutteellisiin tietoihin, on oikeutettu vahingonkorvaukseen viranomaiselta²¹⁷. Julkiseen luotettavuuteen on pieniä poikkeuksia, joista merkittävin on vilpittömän mielen vaatimus: tietoihin luottavaa suojataan vain, mikäli hän ei tiennyt eikä hänen pitänytkään tietää tietojen virheellisyydestä. Lisäksi MK 13:5:ssä on säädetty tietyistä pätemättömyysperusteista, jotka johtavat siihen, ettei rekisterimerkintöihin luottavaa sivullista suojata.²¹⁸ Näitä ovat lain mukaan erehdys, luovutuskirjan tai valtakirjan väärentäminen, taikka varallisuus oikeudellisista oikeustoimista annetun lain (228/1929) 28 §:n mukainen pakko. Käytännössä poikkeukset julkiseen luotettavuuteen tarkoittavat sitä, ettei

²¹⁰ Tammi-Salminen 2000, s. 735.

²¹¹ Ibid., s. 740. Tammi-Salminen 2004, s. 159.

²¹² Tammi-Salminen 2004, s. 161–162.

²¹³ HE 141/2001 vp, s. 17.

²¹⁴ HE 156/2010 vp, s. 33.

²¹⁵ Tepora ym. 2010, s. 527. Jokela – Kartio – Ojanen 2010, s. 242.

²¹⁶ HE 120/1994 vp, s. 30.

²¹⁷ HE 141/2001 vp., s. 22.

²¹⁸ Tammi-Salminen 2003, s. 23.

rekisterimerkintään vilpittömässä mielessä luottavaa suojata, mikäli rekisterimerkintä ei lainkaan perustu kiinteistösaantoon.

Luvussa 2.4.1 kuvattujen kiinteistökaupan muotovaatimusten taustalle on hahmoteltavissa edellä selostetun kiinteistötietojärjestelmän julkisen luotettavuuden vaatimuksesta kumpuavia tavoitteita: muotovaatimuksilla pyritään turvaamaan sekä tietojen julkisuutta että kiinteistöjen omistussuhteiden selkeyttä²¹⁹. Kiinteistökaupan muotovaatimukset nähdään tarpeelliseksi vilpittömässä mielessä olevien kolmansien, erityisesti velkojen, suojaamiseksi. Eräs kiinteistökaupan muotovaatimusten tavoite on valeoikeustoimien estäminen, kun esimerkiksi kiinteistön omistaja ei voi velkojia kohtaan tehokkaasti vedota kirjaamattomaan luovutukseen.²²⁰ Yleisellä tasolla tarkasteltuna julkisen luotettavuuden taustalla on tavoite ennalta estää esineoikeudelliset kollisiot, eli tapaukset, joissa usealla taholla on pätevään sopimukseen perustuva oikeus kiinteistöön, mutta näitä oikeuksia ei voida toteuttaa yhtä aikaa. Niin sanotut vaihdannan intressit vaativat, että kollisioita tapahtuisi mahdollisimman harvoin.²²¹ Toimivaa ja luotettavaa kiinteistötietojärjestelmää pidetään toimivien rahoitusmarkkinoiden edellytyksenä²²².

Miten edellä kuvattu kiinteistötietojärjestelmän julkisen luotettavuuden tavoite nykyään sitten saavutetaan? Kiinteistötietojärjestelmään kirjattavien tietojen tulee olla oikeita ja vastata todellisia kiinteistön oikeussuhteita. Kiinteistöjä luovutettaessa kiinteistöihin kohdistuvat oikeudet muuttuvat, ja muutokset tulee kirjata kiinteistötietojärjestelmään. Rekisterin julkisen luotettavuuden pohjana toimii muutostilanteessa viranomaisen tekemä valvonta, eli kaupanvahvistus, yhdistettynä kiinteistösaantojen oikeellisuuden tutkimiseen.²²³ Sähköinen kiinteistökauppa, jossa viranomaisvalvontaa ei samalla tavalla ole, tehdään tällä hetkellä viranomaisen tarjoamassa palvelussa. On oletettavaa, että palvelu on rakennettu alusta pitäen tukemaan tietojen luotettavuutta ja oikeellisuutta. Koska Maanmittauslaitos hoitaa sekä kiinteistötietojärjestelmää että kaupankäyntialustaa, on käytännössä järjestelmän käytettävissä kaikki kiinteistöihin ja niiden oikeussuhteisiin liittyvät tiedot ajantasaisina, eikä nykyisellään

²¹⁹ HE 120/1994 vp, s. 20. Samoin oikeuskirjallisuuden kannasta Maakaaren muutostarpeet -työryhmä. Kokous 11/2022.

²²⁰ Lohi 2005, s. 107.

²²¹ Tammi-Salminen 2009, s. 599.

²²² HE 141/2001 vp, s. 9–10.

²²³ HE 120/1994 vp, s. 30.

sähköisessä kiinteistökaupassa tiedonsiirron viiveistä tai puutteellisista tiedoista aiheutuva vaaraa rekisteritietojen luotettavuudelle.

Varsinaisista kiinteistökaupan sisältöön kohdistuvista vaatimuksista tietojen oikeellisuuden tavoite liittyy sekä osapuolien että luovutuksen kohteena olevan kiinteistön yksilöintiin. Kaupakirjassa tulee yksilöidä mitä kiinteistöä tai kiinteistöjä taikka niiden osia ollaan luovuttamassa. Yksilöinti tapahtuu yksinkertaisimmin kiinteistökohtaisella kiinteistötunnuksella. Yksilöinnin tavoitteena on, että kaupanvahvistajaa voi ilmoittaa viranomaisrekisteriin oikeat tiedot.²²⁴

Rekisteritietojen oikeellisuus pyritään varmistamaan myös sillä tavoin, että kaupakirjassa mahdollisesti olevat virheet pyritään oikaisemaan. Sellainen kaupakirjassa oleva virhe, jonka vuoksi kaupakirjan tekstiasu ei vastaa sitä, mitä osapuolet ovat tarkoittaneet, ei nimittäin tee kaupasta pätemätöntä. Esimerkkinä esitöissä mainitaan kirjoitusvirhe kiinteistötunnuksessa, joka ei siis estä saannon lainhuudatusta, vaan virhe korjataan kaupakirjaa tulkitsemalla, ja kiinteistöluovutus kirjataan oikealle kiinteistölle.²²⁵ Myös tuomioistuinikäytännössä kaupakirjaa on oikaistu tulkinnalla vastaamaan todellisia osapuolten tarkoituksia. Myytäessä useita kiinteistöjä yhdellä kertaa voi jokin kiinteistö jäädä vahingossa kokonaan mainitsematta, vaikka osapuolten tarkoituksena olisi luovuttaa myös tämä kiinteistö. Muotovaatimusta on näissä tapauksessa tuomioistuimessa tulkittu siten, ettei se estä luovutuksen tapahtumista osapuolten tahdon mukaisesti. Tuomioistuin on nähnyt mainitsematta jääneen kiinteistön luovutuksen sitovan myös luovuttajan velkojia tapauksessa KKO 2002:84.²²⁶ Tiukasti katsottuna luovutuskirjan tulkinnan myötä kiinteistötietojärjestelmään kirjataan sellaisia tietoja, jotka ovat vahvistetun luovutuskirjan vastaisia, mutta tällä varmistetaan se, että kiinteistötietojärjestelmän tiedot vastaavat mahdollisimman hyvin todellisia oikeussuhteita.

Kiinteistöoikeudessa omistajaolettama perustuu nimenomaan rekisteritietoihin²²⁷, ja koko nykyinen kiinteistövaihdanta sekä kaupankäynnin että siinä yleisesti tarvittavan luotetuksen osalta pohjautuu kiinteistötietojärjestelmästä ilmeneviin tietoihin ja näiden tietojen luotettavuuteen. Toteutuneiden kiinteistönluovutusten – samoin kuin perustettujen

²²⁴ HE 120/1994 vp, s. 40.

²²⁵ Ibid., s. 41.

²²⁶ Kaisto – Tepora 2012, s. 364–365.

²²⁷ Jokela – Kartio – Ojanen 2010, s. 493.

panttioikeuksienkin – tulee olla yhtäläisesti ammattimaisten luotottajien ja kiinteistövälittäjien kuin kiinteistökaupan osapuolienkin käytettävissä. Mikäli joko tietojen ajantasaisuus tai niiden luotettavuus kärsisi, olisi samalla koko järjestelmän vakaus vaakalaudalla, kun jo tehdyt kaupat nykyistä useammin peruuntuisivat tai johtaisivat riitoihin.

4.2.2 Kaupan osapuolten etujen valvonta

Kiinteistötietojärjestelmän julkinen luotettavuus on yhteydessä kaupan osapuolten etuihin, kun erityisesti ostajan on voitava luottaa rekisteristä ilmeneviin tietoihin luovutettavan kiinteistön ulottuvuudesta ja sijainnista sekä siihen kohdistuvista oikeuksista.

Kiinteistökaupan sääntelyllä pyritään valvomaan kaupan osapuolten etuja myös muilla tavoin. Korostuneesti osapuolten eduista huolehditaan, kun pyritään edistämään kiinteistökauppojen tekemistä vasta vakaan harkinnan jälkeen, korostamaan oikeussuhteiden selkeyttä kaikkina aikoina, estämään virheistä johtuvaa pätemättömyyttä sekä mahdollistamaan kiinteistöluovutukseen liittyvien seikkojen mahdollisimman hyvä todistettavuus.

Maakaaren 2:9 mukaan kiinteistökauppaa koskee sopimusvapaus, jota kuitenkin esitöiden mukaan rajoitetaan, jotta lopputulos olisi osapuolten kannalta kohtuullinen²²⁸. Maakaaren sääntelyllä tavoitellaan osapuolten etujen näkökulmasta erityisesti oikeussuhteiden selkeyttä sekä ennen kaupantekoa että kiinteistöluovutukseen liittyvän prosessin aikana²²⁹. Sääntelyssä on piirteitä heikomman suojasta, vaikka kiinteistökaupan tyyppitapauksessa ostaja ja myyjä ovat keskenään tasaveroisessa asemassa²³⁰. Nykyisen maakaaren esitöissä vuonna 1994 on ennakoitu, että nimenomaan ostajaosapuolen oikeusturva paranisi lakimuutosten myötä²³¹.

1930-luvulla maakaaren muotovaatimuksia kiristettiin. Lakimuutoksen yhtenä tavoitteena oli tehdä kiinteistökauppojen tekemisestä vaikeampaa, jottei kiinteistöjä myytäisi harkitse mattomasti.²³² Nykyisessä maakaaressa sekä myyjälle että ostajalle asetetaan erilaisia velvollisuuksia tiedottaa ja ottaa selvää kaupan kohteen kunnosta. Kaupan kohteessa on MK 2:17:n mukainen laatuvirhe, jos myyjä on antanut virheellisiä tai puutteellisia tietoja kaupan kohteesta, ja tämän olisi voinut olettaa vaikuttaneen kauppaan. Toisaalta ostaja ei esimerkiksi

²²⁸ HE 120/1994 vp, s. 25.

²²⁹ Tammi-Salminen 2000, s. 740. Tammi-Salminen 2004, s. 159.

²³⁰ HE 120/1994 vp, s. 21. Tarkemmin kiinteistökaupan suojarooista ks. Hoffrén – Anderssen 2011.

²³¹ HE 120/1994 vp, s. 35.

²³² HE 111/1932 vp, s. 2.

saa vedota MK 2:22:n mukaan virheenä seikkaan, jonka hän olisi voinut huomata ennen kaupan tekemistä. Osapuolten velvollisuuksien määrittelyn tarkoituksena on jakaa taloudellista riskiä osapuolten välillä²³³. Esitöissä kerrotaan, että kauppakirjaan on yksilöitävä vastike, jotta osapuolten suoritusvelvollisuudet ovat selkeät, määräähän vastike ostajan maksuvelvollisuutta. Vastikkeella on myös merkitystä, kun tutkitaan, onko kiinteistökaupassa ollut virhe, eli mitä ostajalla oli perusteltua syytä olettaa kiinteistön kunnosta.²³⁴ Käytännössä sekä myyjän tiedonanto- että ostajan selonottovelvollisuuksien täyttäminen vaatii aikaa, joten kiinteistökaupan tekemisen eräänlainen hankaloittaminen ”harkinnan” edistämiseksi voidaan nähdä edelleen perusteltuna, joskin holhoavana käytäntönä.

Eräs kaupanvahvistuksen tavoitteista on oikeustilan pysyminen selkeänä ja osapuolten tiedossa koko kiinteistöluovutusprosessin ajan. Omistusoikeus kaupan kohteeseen siirtyy kaupanvahvistushetkellä²³⁵. Samanaikaisuuden vaatimus ja kaupan vahvistus estää sellaiset välitilat, jolloin kiinteistön omistussuhteet olisivat epäselvät, jos vain toinen osapuoli olisi sitoutunut kauppaan.²³⁶ Kaupanvahvistajien ilmoitusten perusteella luovutuksen perustiedot voidaan kirjata rekisteriin, vaikka vasta kiinteistösaannon kirjaaminen kiinteistötietojärjestelmään eli maakaaren 10:1:n mukainen lainhuudatus saattaa lopulta uuden omistusoikeuden julkiseksi²³⁷.

Lisäksi kaupanvahvistajista annetun lain (573/2009) 3 §:n mukaisesti kaupanvahvistajan tehtäviin kuuluu sen vahvistaminen, että kiinteistöstä tehty kauppakirja täyttää maakaaren muotovaatimukset. Kaupanvahvistajan käyttäminen suojaa siten osapuolia jossain määrin ”aineellisilta pätemättömyysperusteilta”²³⁸ eli virheiltä kiinteistön kauppakirjassa.

Osapuolten eduksi on myös se muotovaatimusten ja kaupanvahvistuksen taustalla oleva tavoite, että kaupan syntyminen, sen ajankohta ja siihen kuuluvat ehdot ovat selkeitä ja myöhemmin selvitettävissä²³⁹. Korkein oikeus on korostanut, että määrämuotoisuus ”varmistaa asiakirjan alkuperäisyyttä ja aitoutta” sekä sitä, että asiakirja ”vastaa osapuolten

²³³ Tepora ym. 2010, s. 85.

²³⁴ HE 120/1994 vp, s. 25, 40–41.

²³⁵ Tepora ym. 2010, s. 65.

²³⁶ HE 120/1994 vp, s. 24.

²³⁷ Ibid., s. 24.

²³⁸ Tepora ym. 2010, s. 97.

²³⁹ HE 146/2010 vp, s. 9.

tarkoitusta” ja edistää harkintaa. Muotomääräyksiä lähtökohtaisesti noudatetaan sanamuodon mukaisesti.²⁴⁰ Voidaan katsoa, että muotovaatimukset vaikuttavat erityisesti riitatilanteissa näyttökysymyksissä²⁴¹. Kaupanvahvistajan käyttäminen mahdollistaa myös lainhuudatuksen myöntämisen, vaikka alkuperäinen saantokirja olisi tuhoutunut²⁴², sillä kaupanvahvistajien tulee kaupanvahvistajista annetun lain 5 §:n velvoittamana pitää päiväkirjaa vahvistetuista luovutuksista sekä säilyttää jäljennös vahvistamistaan asiakirjoista.

Muotovaatimusten voidaan katsoa palvelevan kiinteistökaupan osapuolien etuja monilla eri tavoin. Olennaisinta kaupan osapuolten etujen kannalta on toisaalta kiinteistötietojen julkinen luotettavuus ja toisaalta epämääräisten välitilojen estäminen. Vaikka kaupan osapuolien etujen suojellaan tällä hetkellä muillakin tavoin, ei niitä voi pitää ehdottoman välttämättöminä. Mahdolliset riitatilanteet voidaan ratkaista lopulta tuomioistuimessa ensi sijassa maakaaren tulkinnalla, tai viime kädessä oikeustoimilain ja yleisten siviilioikeudellisten periaatteiden avulla.

4.2.3 Viranomaisten tiedontarpeet

Kiinteistökaupan sopimusvapautta rajataan edellä kuvatusti tarkoituksena suojata sekä kiinteistökaupan osapuolia ja sivullisia että yleisemmin luotonannon perusrakenteita. Sen lisäksi nykysääntelyn voidaan nähdä turvaavan myös julkisen vallan tiedontarpeita. Viranomaisilla on tarve saada oikeaa ja oikea-aikaista tietoa kiinteistöihin liittyvistä oikeussuhteista esimerkiksi verotusta, maankäytön suunnittelua ja valvontaa sekä kuntien maankäyttöä varten.

Ajantasainen tieto kiinteistöjen luovutuksista on tarpeen kiinteistöomistuksen valvontaa varten, jotta valtio tai kunta voi tarvittaessa puuttua kiinteistöluovutukseen. Valtiolla on kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi intressi estää kiinteistöjen luovutukset mahdollisesti turvallisuutta vaarantaville tahoille tai tarkoituksiin. Valtion turvallisuuden vuoksi on säädetty valtion etuosto-oikeudesta eräillä alueilla annettu laki (469/2019), joka antaa valtiolle mahdollisuuden kiinteistökaupan etuosto-oikeuteen tietyillä ehdoilla. Lain 5 §:n mukaan etuosto-oikeutta on käytettävä kolmen kuukauden kuluessa kaupan

²⁴⁰ KKO 2011:32.

²⁴¹ Tepora ym. 2010, s. 98.

²⁴² HE 120/1994 vp, s. 86.

vahvistamisesta tai sähköisen kiinteistökaupan toteutumisesta. Lunastuslakien esitöiden mukaan on tärkeää, että valtio saa ajantasaisesti turvallisuusarviointia varten tarvittavat tiedot kiinteistökaupasta²⁴³. Kunnilla on etuosto-oikeus alueellaan tehdyissä kiinteistökaupoissa tietyin rajoituksin etuostolain (608/1977) nojalla. Etuosto-oikeus on keino kunnille hankkia haltuunsa maata, jonka avulla ne voivat pyrkiä tehokkaampaan yhdyskuntarakentamiseen²⁴⁴ tai epätoivotun rakentamisen estämiseen²⁴⁵. Etuostolain 2:9 nojalla kunnan on ilmoitettava etuosto-oikeuden käyttämisestä kolmen kuukauden kuluessa kaupan vahvistamisesta tai sähköisen kiinteistökaupan toteutumisesta. Nykyisen maakaaren esitöissä vuonna 1994 on kaupanvahvistajajärjestelmän tarvetta perusteltu nimenomaan sillä, että kunnat saavat tiedot kiinteistöluovutuksista ripeästi ja pystyvät tarvittaessa hyödyntämään etuosto-oikeuttaan²⁴⁶.

Myös kiinteistöjen kauppahintarekisterin tiedot perustuvat siihen, että kaupanvahvistaja ilmoittaa vahvistetuista kiinteistökaupoista viranomaiselle. Kaupanvahvistajilla on velvollisuus ilmoittaa paitsi itsessään kiinteistökaupan toteutumisesta, myös kiinteistökaupan toteutuneesta hinnasta. Kauppahintarekisteristä annetun lain (552/1980) 4 §:n (1461/2009) velvoittaa kaupanvahvistajat toimittamaan nämä tiedot kauppahintarekisterin pitäjälle. Käytännössä kauppahintarekisteriä ja kiinteistötietojärjestelmää pitää sama taho, Maanmittauslaitos, ja tarpeelliset tiedot saadaan yhdellä ilmoituksella²⁴⁷. Kauppahintatietoja tarvitaan etenkin maanmittaustoimituksissa sekä erilaisissa lunastustoimituksissa tehtävissä arvonmäärityksissä²⁴⁸.

Kiinteistötietojärjestelmästä saatavia tietoja on ajateltu aikoinaan tarvittavan verotuksessa²⁴⁹, vaikka tarpeella ei varsinaisesti muotovaatimuksia perusteltukaan. Kiinteistöverotuksen lisäksi kyseeseen tulee luovutusvoittojen, perintöjen ja lahjojen sekä vuokratulojen verotus. Kiinteistötiedoilla on yhteys myös maa- ja metsätalousverotukseen sekä kotitalousvähennykseen.²⁵⁰

²⁴³ HE 253/2018 vp, s. 30.

²⁴⁴ Ibid., s. 7.

²⁴⁵ HE 180/1975 II vp, s. 1.

²⁴⁶ HE 120/1994 vp, s. 20-21, 85.

²⁴⁷ Kaupanvahvistajan ohje 2024.

²⁴⁸ HE 148/1979 vp, s. 1.

²⁴⁹ HE 120/1994 vp, s. 76.

²⁵⁰ Verohallinnon lausunto 30.8.2023.

Alun perin muotovaatimusten tavoitteena esiteltiin viranomaisten tietovirtojen takaaminen hyvin yleisellä tasolla nimeten erikseen vain kuntien etuosto-oikeus. Myöhemmin tehdyt sääntelyratkaisut ja käytännön viranomaistoimet nostaneet yleisen edun myös muilta osin osaksi nykysääntelyn taustalla olevia tavoitteita. Ensi sijassa viranomaisten tiedontarpeet täyttyvät juuri kaupanvahvistajien tekemillä ilmoituksilla. Kaupanvahvistajien ilmoituksiin perustuen tiedot kiinteistöluovutuksista saadaan eri viranomaisille nopeasti²⁵¹, merkittävästi sujuvammin ja luotettavammin, kuin jos jäätäisiin odottamaan osapuolten lainhuutohakemuksia.

Varsinaisten viranomaisten tietovirtojen lisäksi maakaaren muotovaatimukseen liittyy muitakin julkisen edun näkökohtia. Esimerkiksi vaatimus vastikkeen yksilöimisestä kiinteistön kauppakirjassa on perusteltavissa verotuksellisilla syillä: kaupan osapuolten ei tule voida kiertää veroja merkitsemällä liian pienen tai liian suuren vastikkeen²⁵².

Vaikka muotovaatimuksia ei ole alkujaan perusteltu pääosin julkisella edulla, on nähtävä, että nimenomaan viranomaisten tiedontarve on yksi tärkeimmistä syistä sille, että kaupanvahvistajainstituutiolle on tarvetta nykyäänkin. Oikeudellisesti muotovaatimuksia voitaisiin minkään sääntelyn estämättä muuttaa siten, ettei kaupanvahvistusta enää tarvittaisi. Naapurimaistamme löytyy esimerkkejä, kuinka kiinteistöluovutukset onnistuvat myös ilman todistajia ja kaupanvahvistajia (Ruotsi) tai kokonaan vapaamuotoisesti (Norja, Tanska)²⁵³. Käytännössä viranomaisten tiedontarve rajaa kuitenkin tulevan lainsäädännön mahdollisuuksia, ja siksi kaupanvahvistus on erinomainen esimerkki kiinteistöoikeudellisesta polkuriippuvuudesta.

4.3 Ehdotetun sääntelyn tavoitteet ja suhde nykyiseen lainsäädäntöön

Kiinteistökaupan muotovaatimuksilla ei ole pelkästään edellä kuvattuja etuja, vaan järjestelmästä on myös haittoja vaihdannalle. Näitä ovat erityisesti transaktiokustannukset, muotovirheiden riski ja ongelmat käsirahasopimusten sitovuudessa.²⁵⁴ Haittojen vuoksi maakaaren uudistamishankkeessa onkin harkittu muotovaatimusten lieventämistä kahden

²⁵¹ HE 120/1994 vp, s. 76.

²⁵² Ibid., s. 25, 40–41. Puuttumattomuusperiaatetta voidaan pitää eräänlaisena sanktiona siitä, että osapuolet pyrkisivät välttelemään veroja merkitsemällä liian pienen vastikkeen. Tätä ns. mustaa kauppahintaa ei voi siis oikeusteitse ostajalta periä. Meri 2023, s. 121.

²⁵³ Niemi 2008, s. 226.

²⁵⁴ Tammi-Salminen 2004, s. 166.

vaatimuksen osalta: kaupanvahvistajavaatimuksesta siirryttäisiin joko kevyempään viranomaismenettelyyn tai osapuolten vastuulle kuuluvaan tietojen ilmoittamiseen, ja kiinteistökaupan esisopimuksen voisi tehdä sitovasti myös rajattuun tarkoitukseen noudattamatta kiinteistökaupan muotovaatimuksia.

Kaupanvahvistajasta luopuminen olisi nähdäkseni voinut vaikuttaa kiinteistötietojärjestelmän oikeellisuuden ja ajantasaisuuden tavoitteisiin sekä oikeussuhteiden selkeyteen negatiivisesti, mikäli samalla sähköisen kiinteistökaupan osuus ei olisi merkittävästi kasvanut. Tehdyistä kiinteistökaupoista ilmoittamisen jääminen virkavastuulla toimivan henkilön sijaan osapuolten vastuulle tulisi väistämättä heikentämään ilmoitusten laatua ja ajantasaisuutta²⁵⁵. Viranomaisille tieto toteutuneesta kiinteistöluovutuksesta saattaisi tulla liian myöhään esimerkiksi aiemmin kuvattujen maankäytön ohjauskeinojen hyödyntämisen kannalta. Mahdollisen kaupanvahvistajasta luopumisen yhteydessä olisikin tarpeen muuttaa myös etuostolakeja esimerkiksi siten, että kunnan tai valtion reagointiaika alkaisi vasta siitä, kun kiinteistöluovutuksen tapahtuminen tulisi viranomaisen tietoon.

Kaupanvahvistajainstituutioon ei lopulta ehdotettu puututtavan. Kaupanvahvistajasta luopuminen olisi myös valmistelun mukaan vaarantanut viranomaisten tietovirtojen oikeellisuuden ja oikea-aikaisuuden, jonka takia muutosta ei näiltä osin lähdetty viemään eduskuntaan. Myös kiinteistön luovutuksen tapahtumisen ja ajankohdan todistelutarve nähtiin valmistelussa edelleen ajankohtaisena sääntelyn tavoitteena. Yleisen edun nähtiin vaativan edelleen ajantasaisia tietovirtoja ”verotuksen, maankäytön suunnittelun ja kansallisen turvallisuuden” sekä yleisemmin ”kiinteistöomistuksen valvonnan” tarpeisiin.²⁵⁶

Tässä lakihankkeessa myös lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin julkisen luotettavuuden varmistaminen nähtiin edelleen tärkeänä²⁵⁷. Valmistelun kuluessa päädyttiin siihen, että vapaamuotoisessa kiinteistökaupan esisopimuksessa voidaan sopia kaupan peruuntumisesta johtuvista korvauksista. Tämän muutoksen ei nähty vaarantavan muotovaatimusten taustalla olevia tavoitteita. Julkiseen luotettavuuteen, todistelumahdollisuuksiin tai viranomaisten tietovirtoihin ei muutoksella olisi vaikutusta, sillä esisopimuksella ei kuitenkaan sitovasti

²⁵⁵ Kiinteistön uusi omistaja on nykyäänkin velvollinen tekemään itse lainhuutohakemuksen varainsiirtoveron korotuksen uhalli. Tilastotietoa siitä, kuinka usein hakemus jätetään myöhässä tai kokonaan antamatta, ei ole, mutta verovarojen kirjanpidon mukaan vuonna 2023 sanktioluonteista varainsiirtoveron korotusta on saatu perittyä noin 1,6 miljoonaa euroa. Verohallinto 3.5.2024.

²⁵⁶ HE 24/2024 vp, s. 51–52, 64, 69.

²⁵⁷ Ibid., s. 65.

voisi sopia varsinaisen kaupan tekemisestä – vain sen tekemättä jättämisestä maksettavaksi koituvasta korvauksesta. Vaikka sopimus käsirahan menettämisestä tai muusta korvauksesta teoriassa heikentääkin maksuvelvollisen osapuolen etuja, on nähtävä, että yleisesti kaupankäyntiin osapuolten sitovuuden asteesta kertova käsiraha vaikuttaa vain positiivisesti. Kuten sidosryhmätkin toteavat (ks. luku 5.3.4), käsirahasta sopimisen mahdollisuus yhdenmukaistaa kiinteistön ja asunto-osakkeen kauppohen menettelyjä. Käsirahan menettämisen pelko saattaa myös lisätä vakaata harkintaa, jota alun perin on tavoiteltu vaikkeuttamalla kiinteistökaupan tekemistä, ei helpottamalla sitä.

Vaikka sähköisen kiinteistökaupan edistämiseksi ei lopulta ehdotettukaan toimenpiteitä, on syytä lyhyesti kerrata myös sen vaikutukset nykyisen sääntelyn tavoitteisiin. Sähköisessä kaupankäyntijärjestelmässä ei ole kirjallisen kiinteistökaupan tapaan kaupankäyntiä hidastavia elementtejä, eikä sen voida katsoa edistävän samalla tavalla vakaata harkintaa kuin kirjallisen kiinteistökaupan kaupanvahvistusvaatimuksen. Sähköinen kaupankäyntijärjestelmä ei mahdollista myöskään henkilökohtaista oikeustoimikelpoisuuden tarkastamista. Sähköisen kiinteistökaupan uudistusta aikoinaan suunnitelleen työryhmän mietinnössä näiden tarpeellisuus ylipäänsä nykyaikana kyseenalaistettiin.²⁵⁸ Maakaarta voitaisiin siis uudistaa näiltä osin ”vakaan harkinnan” taustalla olevia tavoitteita vaarantamatta.

Myös sähköisen kiinteistökaupan palveluntarjoajasta keskusteltiin lainvalmistelun kuluessa. Vaikka kiinteistötietojärjestelmän tarjoaminen on selkeästi viranomaisten vastuulle kuuluva asia, voisi kaupankäyntijärjestelmän toteuttaa myös yksityisenä palveluna. Lakihankkeessa on esitetty, että yksityiset palveluntarjoajat pystyisivät tarjoamaan viranomaista paremmin modernin ja käyttäjäystävällisen sovelluksen, jossa kaupankäyntiin yhdistyisi muita kiinteistökaupan osapuolten tarvitsemia palveluita²⁵⁹. Yksityisten kaupankäyntialustojen salliminen vaikuttaisi esimerkiksi virhevastuun jakautumiseen rekisterinpitäjän, palveluntarjoajan ja kaupan osapuolten välille. Käytännössä myös tietojen välittämiseen kiinteistötietojärjestelmän sekä palveluntarjoajan järjestelmän välillä olisi kiinnitettävä paljon huomioita, jotta kiinteistökaupat tehtäisiin jatkossakin ajantasaisen ja oikean tiedon varassa, eikä virheellisesti kirjatulla kiinteistökaupoilla vaarannettaisi kiinteistötietojärjestelmän julkisen luotettavuuden perustaa.

²⁵⁸ OM 2006:1, s. 18.

²⁵⁹ Maakaaren muutostarpeet: työryhmän mietintö 2023, s. 88–89.

Kaupan osapuolten kannalta kaupanvahvistajasta luopuminen tai muiden muotovaatimusten väljentäminen voisi lisätä jossain määrin harkitsemattomia kiinteistöluovutuksia, mutta on nähtävä, että sekä yleinen sopimusoikeudellinen kohtuusperiaate sekä maakaaren muu osapuolten suojaksi tehty pakottava sääntely ovat riittäviä osapuolten etujen valvomiseen. Viranomaisten tarve ajantasaiselle tiedolle kiinteistöluovutuksista on sen sijaan edelleen ajankohtainen sääntelyn tavoite, joka vaikuttaa lainvalmistelun käytäntöön.

5 Sidosryhmien vaikutus lainvalmisteluun

5.1 Sidosryhmien huomiointi ja osallistumismahdollisuudet

Kuten luvussa 2.2.2 kuvasin, edellytys sidosryhmien osallistumiselle lainvalmisteluun on se, että sidosryhmät saavat tiedon käynnistettävästä tai käynnissä olevasta lakihankkeesta. Sen vuoksi on tärkeää tarkastella hankkeen tiedotusta ja tiedotuksen oikea-aikaisuutta suhteessa valmisteluun ja lausuntokierroksiin. Maakaaren uudistamishanke pohjautuu arviomuistion mukaan Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa esitettyihin tavoitteisiin hallinnon digitaalisten palveluiden kehittämisestä²⁶⁰:

”Suomi tunnetaan edelläkävijänä, jossa digitalisaation ja teknologisen kehityksen luomia mahdollisuuksia kehitetään ja otetaan käyttöön yli hallinto- ja toimialarajojen. -- Suomi kehittää säädösympäristöä ja hallintoa siten, että ne mahdollistavat digitalisaation ja kestäväen kehityksen sekä laajan kokeilukulttuurin.”²⁶¹

Hallitusohjelma ei erikseen kuitenkaan mainitse kiinteistöjä, kiinteistökaupan sääntelyn kehittämistä eikä maakaarta, joten yksinomaan hallitusohjelmaa lukemalla eivät sidosryhmät ole voineet havaita, että hanke on suunnitteilla. On mahdollista, että sidosryhmät ovat saaneet tässä vaiheessa tiedon esimerkiksi Kiinteistö- ja rakentamisfoorumin kautta²⁶² tai muilla tavoin epävirallista tietä.

Maakaaren uudistamishankkeen perustiedot asiakirjoineen löytyvät valtioneuvoston Hankeikkunasta, ja hankkeella on oma sivunsa oikeusministeriön verkkosivuilla²⁶³. Hanke on aloitettu 3.11.2021. Hankesivun julkaisuajankohtaa ei ole tiedossa, mutta hanke on lisätty Hankeikkunan rajapintaan 17.12.2021²⁶⁴, eli reilun kuukauden päästä hankkeen alkamisesta. Hankkeen kuluessa verkkosivua ja rajapinnan tietoja on päivitetty useampaan otteeseen esimerkiksi lisäten sinne lausuntokierrosten lausunnot ja lausuntoyhteenvedot.

²⁶⁰ OM 2021:27, s. 7–8.

²⁶¹ Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma 10.12.2019, s. 107.

²⁶² Kiinteistö- ja rakentamisfoorumi on viidentoista kiinteistö- ja rakentamisalan organisaation muodostama yhteistyöelin. Kiinteistö- ja rakentamisfoorumi n.d.

²⁶³ OM056:00/2021.

²⁶⁴ Valtioneuvoston Hankeikkunan julkinen rajapinta 2.0 n.d., hakusana OM056:00/2021, haettu 7.1.2024.

Julkisten hankesivujen lisäksi oikeusministeriö on tiedottanut hankkeesta omilla sivuillaan kolmesti: Ensin työryhmän asettamisen aikaan vuonna 2022²⁶⁵, myöhemmin työryhmämietinnön valmistuttua kesällä 2023²⁶⁶ ja kolmannen kerran hallituksen esityksen antamisen yhteydessä huhtikuussa 2024²⁶⁷. Kaikki tiedotteet on tehty sekä suomeksi että ruotsiksi. Tiedotteista ei ole toistaiseksi syntynyt varsinaista mediakeskustelua²⁶⁸, mutta esimerkiksi ammattilaisille suunnatuissa Edilex-verkkoalustalla²⁶⁹ ja Rakennusteollisuus-lehdessä²⁷⁰ on hanketta esitelty suoraan oikeusministeriön tiedotteisiin pohjautuen.

Sen paremmin syksyn 2023 kuin alustavassa kevään 2024 lainsäädäntösuunnitelmassa²⁷¹ ei alkujaan mainittu maakaaren uudistamishanketta. Hanke ilmestyi näkyviin päivittyvälle lainsäädäntöohjelmisivulle vasta helmikuussa 2024. Silloin julkaistun suunnitelman mukaan pyrkimys oli antaa hallituksen esitys eduskunnalle viikolla 15/2024.²⁷² Sivulla kuitenkin takautuvasti lukee, että hanke on hyväksytty istuntokauden suunnitelmaan 31.8.2023.

Sidosryhmiä on tiedotettu suoraan osallistumismahdollisuudesta lähettämällä niille lausuntopyyntöjä. Esivalmisteluvaiheen arviomuistiosta pidettiin julkinen lausuntokierros, jonka lausuntoaika oli kahden kuukauden mittainen (2.12.2021 – 31.1.2022). Lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi -palvelussa 2.12.2021 ja lähetettiin varta vasten 58 eri taholle²⁷³. Lausuntopyyntöön näistä tahoista vastasi 32, eli 55% vastaanottajista. Työryhmämietinnön jälkeinen lausuntokierros sijoittui niin sanottuun kesälomakauteen, ja sen pituus oli lähes kolme kuukautta (5.6.2023 – 31.8.2023). Työryhmämietinnön jälkeinen lausuntopyyntö julkaistiin lausuntopalvelu.fi -palvelussa 6.6.2023 ja se lähetettiin 67 taholle²⁷⁴. Tähän lausuntopyyntöön vastasi 36 tahoja, eli 53% vastaanottajista. Osa erikseen kutsutuista

²⁶⁵ Työryhmä arvioimaan maakaaren muutostarpeita, Oikeusministeriö 26.4.2022. Arbetsgrupp ska bedöma behoven av att ändra jordabalken 26.4.2022.

²⁶⁶ Maakaaren muutoksilla sujuvuutta sähköiseen kiinteistökauppaan 5.6.2023. Ändringar i jordabalken ska underlätta elektronisk fastighetshandel 5.6.2023.

²⁶⁷ Hallitus ehdottaa muutoksia kiinteistönomistukseen ja -vaihdantaan liittyvään lainsäädäntöön 18.4.2024. Regeringen föreslår ändringar i lagstiftningen om fastighetsägande och omsättningen av fastigheter 18.4.2024.

²⁶⁸ Hakusanoilla ”maakaari” ja ”maakaaren uudistaminen” ei löytynyt yhtään hankkeeseen liittyvää uutista yle.fi eikä hs.fi -palveluista.

²⁶⁹ Esim. Työryhmä arvioimaan maakaaren muutostarpeita 26.4.2022.

²⁷⁰ Esim. Maakaaren muutoksilla haetaan sujuvuutta sähköiseen kiinteistökauppaan 14.6.2023.

²⁷¹ Pääministeri Orpon hallituksen lainsäädäntösuunnitelma ja valtioneuvoston selonteot 31.8.2023.

²⁷² Hallituksen lainsäädäntöohjelma ja -suunnitelma 7.1.2024 ja 8.2.2024.

²⁷³ VN/27926/2021 Lausuntopyyntö 2.12.2021.

²⁷⁴ VN/27926/2021 Lausuntopyyntö 5.6.2023.

lausunnonantajista antoi lausunnon vain jompaankumpaan lausuntopyyntöön, mutta yhteensä 22 tahoa vastasi kutsuttuna molempiin lausuntopyyntöihin. Lisäksi työryhmässä ja seurantaryhmässä olleet tahot saivat erikseen kommentoitavakseen hallituksen esityksen luonnoksen sekä mahdollisuuden osallistua erilliseen suljettuun kuulemistilaisuuteen²⁷⁵. On mahdollista ja jopa todennäköistä, että joillakin sidosryhmillä oli mahdollisuus osallistua lakihankkeeseen myös epävirallisemmin, mutta tätä ei ole dokumentoitu.

Tiedottamisen osalta hankkeessa on noudatettu lainvalmistelun ohjeita ja julkisuuslain soveltuvia pykäläiä, kun lakihankkeen verkkosivuja on päivitetty lainvalmistelun kuluessa. Lausuntokierroksien pituuden osalta kuulemisoppaan mukaiset minimikestot – isoissa lakihankkeissa vähintään kahdeksan viikkoa ja yleisellä lomakaudella vielä pidempi²⁷⁶ – ylittyivät. Olennaisia sidosryhmiä on pyritty tunnistamaan. Sen sijaan ruotsinkieliseen kielivähemmistöön kuuluvia sidosryhmiä on huomioitu vain välttävästi ja saamelaisia ei lainkaan. Hankesivun itsensä tekstit ovat suomeksi ja ruotsiksi, mutta hankkeen asiakirjat ovat pieniä poikkeuksia lukuun ottamatta vain suomeksi. Arviomuistiosta esitetty lausuntopyyntö on kirjoitettu pelkästään suomeksi, eikä sen vastaanottajissa ei ole yhtään selkeästi ruotsinkielistä tahoa. Myöhemmin työryhmämietinnöstä tehty lausuntopyyntö on julkaistu myös ruotsin kielellä. Selvästi ruotsinkielisiä tahoja, jolle jälkimmäinen lausuntopyyntö on lähetetty, on vain yksi: suomenruotsalaisen maaseudun etuja ajava *Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf*. Yhdistys ei ole antanut lausuntoa hankkeeseen, mutta on osallistunut lainvalmisteluun seurantaryhmän jäsenenä. Huomioitava onkin, että varsinaista työryhmämuistiota ei ole käännetty ruotsiksi, vaan sen sijaan lausuntopyynnön yhteydessä on julkaistu siitä viisisivuinen tiivistelmä sekä ehdotetut lakitekstit ruotsiksi. Lainvalmistelumateriaalien saatavuus vain suomeksi on saattanut vaikuttaa siihen, että kaikki annetut lausunnot ovat suomenkielisiä. Vaikka toiminta on kielilain sääntelyn mukaista, ei aineiston pitäminen saatavilla vain yhdellä kielellä ole omiaan kannustamaan ruotsinkielisiä sidosryhmiä tai esimerkiksi saamelaisia lausumaan hankkeesta. Ahvenanmaan maakuntahallitus onkin moittinut aiemmissa hankkeissa lainvalmistelua ruotsinkielisten käännösten puuttumisesta²⁷⁷.

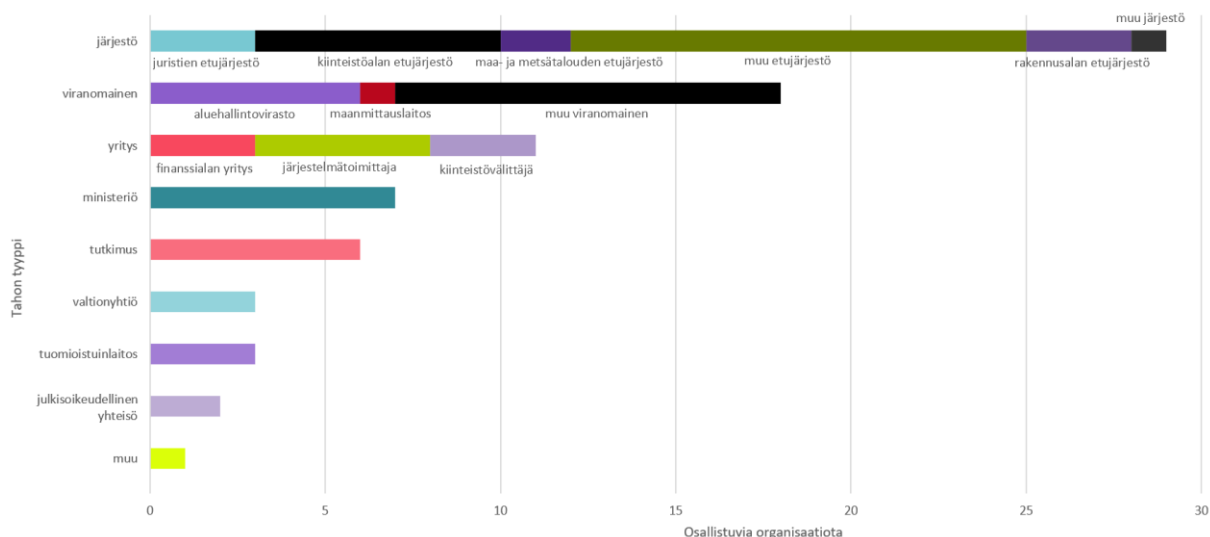
²⁷⁵ HE 24/2024 vp, s. 6.

²⁷⁶ Säädösvalmistelun kuulemisopas n.d., luku 1.9.

²⁷⁷ Ålands landskapsregering 22.9.2023.

5.2 Lakhankkeeseen osallistuneet tahot

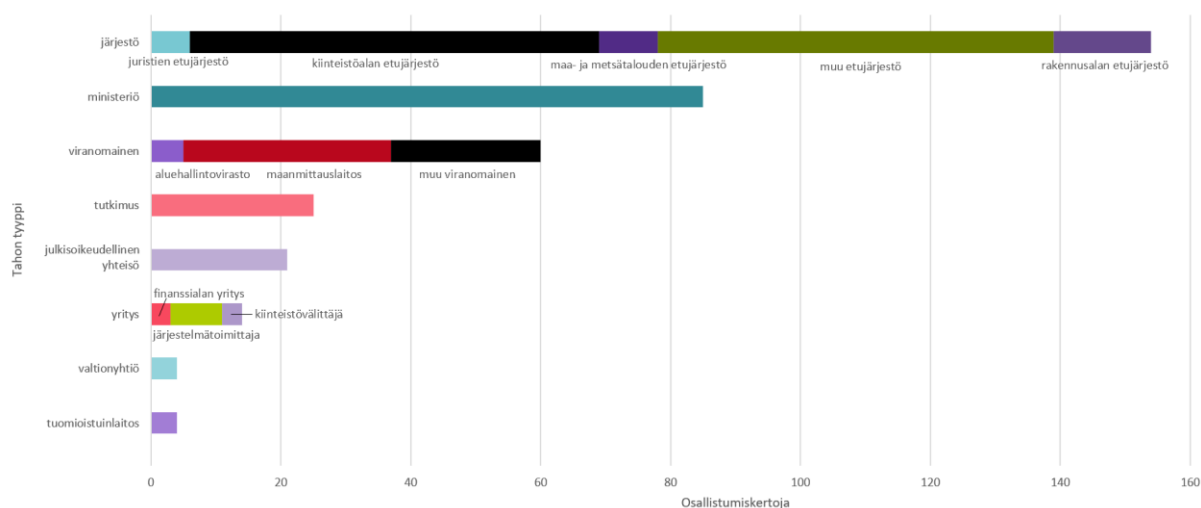
Asiakirjojen perusteella hankkeen valmisteluun kutsuttiin osallistumaan tai osallistui vetovastuussa ollut oikeusministeriö mukaan lukien 80 eri tahoja. Mukana oli laajasti eri toimijoita: yrityksiä, ministeriöitä, viranomaisia, tutkijoita ja järjestöjä. Kuvaan 3 nämä toimijat on jaettu pääkategorioihin ja kolmen suurimman kategorian kohdalla vielä osittain alakategorioihin. Tästä havaitaan, että suurin osa tahoista on erilaisia etujärjestöjä, mutta myös useita viranomaisia ja ministeriöitä on ollut hankkeessa mukana. Lainvalmisteluun on osallistunut laajasti myös kiinteistönvälitysalan ja finanssialan yrityksiä sekä näihin liittyvien järjestelmien toimittajia. Vaikka yksityiset toimijat lienevät osallistuneet lainvalmisteluun nimenomaan asiantuntemuksensa vuoksi, on niiden motivaation arveltava silti olevan taloudellisen edun tavoittelu. Yksityishenkilöitä ei ole lainvalmisteluun osallistunut.



Kuva 3 Osallistuneet organisaatiot tyypeittäin

Lainvalmisteluprosessin kuva muuttuu, kun edellä kuvatun organisaatiokohtaisen tarkastelun sijaan otetaan osallistumiskohtainen tarkastelu. Tässä jokaisen yksittäisen osallistumistapahtuman on laskettu saavan painoarvon yksi. Osallistumistapahtumiksi on laskettu kokoukseen osallistuminen missä tahansa roolissa, selvityksen toimittaminen sekä lausunnon antaminen. Toisin kuin yllä osallistuvien tahojen graafissa, pelkkä lausuntopyynnön vastaanottaminen ilman annettua lausuntoa ei siis enää osallistumistapahtumissa näy osallistumisena. Esimerkiksi sellainen työryhmän jäsen, joka on ollut jokaisessa kokouksessa mukana, on saanut painoarvon 22. Samasta organisaatiosta on voinut olla yhdessä kokouksessa useita edustajia, jolloin kyseisen organisaation painoarvo kyseisen kokouksen osalta vastaa edustajien lukumäärää. Tämä tarkastelutapa korostaa

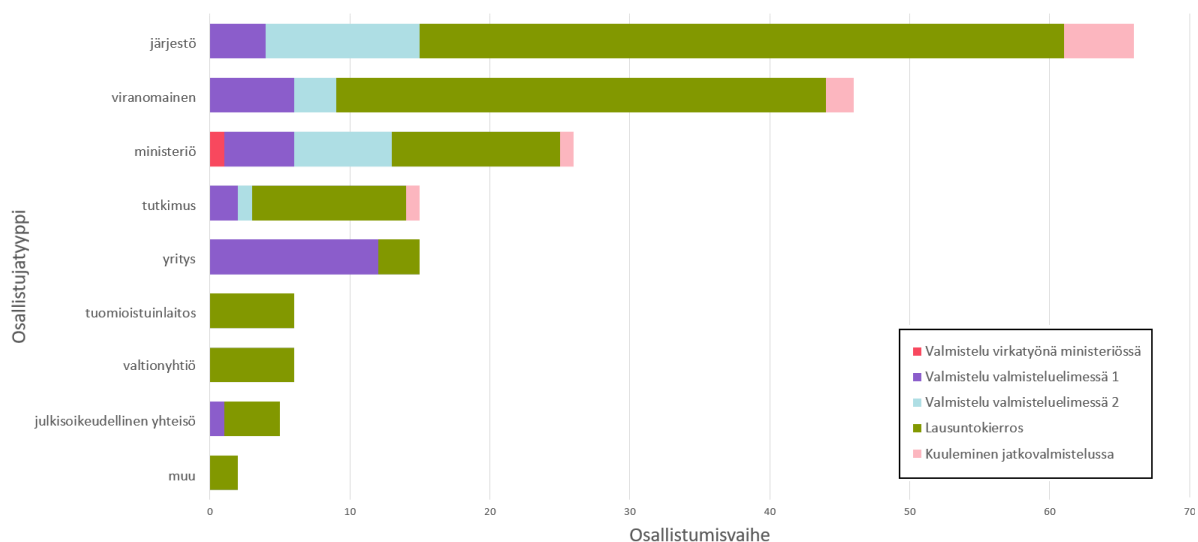
työryhmävalmistelun merkitystä moninkertaiseksi verrattuna lausuntokierrokseen, jossa kukin lausunto saa painoarvon yksi. Sidosryhmät näkevät lainvalmistelun aikaisempien vaiheiden antavan enemmän todellisia mahdollisuuksia vaikuttamiselle kuin lausuntokierroksen²⁷⁸, jonka takia kirjallisten lausuntojen painoarvon on perusteltuakin olla merkittävästi valmistelua pienempi. Kuvasta 4 on nähtävissä, että ministeriöiden merkitys osallistumismäärällä mitattuna kasvaa ohi viranomaisten ja yritysten. Viranomaisista silmiinpistävää on Maanmittauslaitoksen painoarvo, joka on ollut hankkeessa huomattava muihin viranomaisiin verrattuna. Viranomaisista juuri Maanmittauslaitoksen on nähtävä olevan paras asiantuntija kiinteistöasioissa. Se on osallistunut hankkeeseen monessa eri roolissa: valmistelevan työryhmän jäsenenä, selvityksen tekijänä, kuultavana ja lausunnonantajana.



Kuva 4 Osallistumismäärät osallistuneen organisaation tyyppin mukaan

Kuvaan 5 on jaoteltu osallistumistapahtumat vielä osallistumisvaiheiden mukaan. Kaaviosta havaitaan, että monet eri tahot osallistuvat erityisesti lausuntoja lähettämällä. Poikkeuksena ovat yritykset, joita on kuultu erityisesti työryhmässä, mutta jotka eivät ole laajasti osallistuneet perinteisempään lausuntokierrokseen. Kenties järjestöt ovat yrityksiä tottuneempia osallistumaan lausuntokierroksiin.

²⁷⁸ Pakarinen 2011, s. 38–39.



Kuva 5 Osallistuneet tahot tyypeittäin ja osallistumistyypeittäin

Kuulemisoppaan luvussa 5 listataan lakisääteisiä kuulemisvelvoitteita²⁷⁹. Listatuista velvoitteista mikään ei suoraan sovellu maakaaren uudistamishankkeeseen, joten kuulemisen toteuttamisessa ei ole havaittavia puutteita. On huomionarvoista, että kaupanvahvistukseen valmistelun kuluessa pohdituilla muutoksilla olisi ollut merkittävä vaikutus kaupanvahvistajina toimivien henkilöiden työtilanteeseen, ja siten myös ammattikuntaa edustavien tahojen kuuleminen olisi nähtävä tarpeelliseksi, vaikka kyse ei olekaan työlainsäädännöstä.

5.3 Sidosryhmien tavoitteiden saavuttaminen

5.3.1 Yleiskuva sidosryhmien kannoista ehdotuksiin

Lausunnonantajien kannat kiinteistökaupan muotovaatimuksiin ja kaupanvahvistajan tarpeeseen vaihtelevat. Lausuntoyhteenvedossa kerrotaan, että arviomuistiosta käydyllä lausuntokierroksella lausunnonantajat suhtautuivat osittain ristiriitaisesti esitettyihin muotovaatimuksiin kohdistuviin ehdotuksiin. Lausunnonantajien enemmistö kannatti sääntelyn keventämistä sähköisten vaihdantapalvelujen käytön edistämiseksi, mutta kannatus ei ollut yksimielistä. Osa lausunnonantajista näki kaupanvahvistajainstituution edelleen tärkeänä oikeusvarmuuden kannalta. Uusina kehittämisaloitteina arviomuistiosta annetuissa

²⁷⁹ Säädösvalmistelun kuulemisopas n.d., luku 5 Lakisääteiset kuulemisvelvoitteet.

lausunnoissa esitettiin kevyempää vaihtoehtoa kaupanvahvistajainstituutiolle ja muotovaatimusten keventämistä myös kiinteistökaupan esisopimuksen osalta.²⁸⁰

Työryhmämietinnön lausuntoyhteenvedossa todetaan, että pääosa lausunnonantajista kannatti työryhmän tavoin kaupanvahvistuksen säilyttämistä. Vastaavasti enemmistö toivoi muutoksia esisopimuksen muotovaatimukseen. Myös sähköisen kaupankäyntijärjestelmien kehittämiseen suhtauduttiin myönteisesti, mutta asiassa nähtiin vielä runsaasti selvitettävää erityisesti vastuukysymysten, tietoturvan ja oikeusvarmuuden osalta.²⁸¹

Seuraavissa alaluvuissa esittelen sidosryhmien antamiin lausuntoihin pohjautuen niiden kantoja kirjallisen kiinteistökaupan muotovaatimukseen, sähköiseen kiinteistönkauppaan tai kaupanvahvistajaan. Mukaan olen valinnut jälkimmäisen lausuntokierroksen ne lausunnot, joissa on vastattu lausuntopyynnön kysymyksiin 4–6 (kirjallinen ja sähköinen kiinteistökauppa, esisopimus) tai esitelty jotain niihin liittyviä kantoja yleisluonteisissa kysymyksissä 1, 9 ja 28. Muutama lausunto on tehty perinteisen lausunnon muotoon, eikä kaikissa niissä viitata lausuntopyynnön kysymyksiin (ympäristöministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö). Näistä lausunnoista olen poiminut kysymysten kannalta relevantit osuudet.

5.3.2 Sidoryhmien kannat kaupanvahvistajan tarpeellisuuteen

Lausunnonantajat eroavat merkittävästi käsityksissään siitä, onko kaupanvahvistajainstituutiolle nykymuodossaan enää tarvetta julkisen luotettavuuden ja oikeusvarmuuden vuoksi, voitaisiinko menettelyä keventää tai voitaisiinko siitä luopua kokonaan. Useampi lausunnonantaja pitää kaupanvahvistajainstituutiota edelleen säilyttämisen arvoisena (Suomen Lakimiesliitto ry, Rakli ry, Keskuskauppakamari, Kuluttajaliitto ry). Erityisesti ilman kiinteistövälittäjää tapahtuvissa kauppoissa kaupanvahvistajan tekemälle kaupan pätevyuden tarkistamiselle nähdään tarvetta (Suomen Kiinteistönvälittäjät ry, Digi- ja väestötietovirasto).

Osa lausunnonantajista näkee kaupanvahvistajasta luopumisessa suuriakin haasteita. Näitä ovat tiedon luotettavuuden ja ajantasaisen välittämisen (Verohallinto, Suomen Kiinteistönvälittäjät ry) sekä kiinteistöomistuksen valvonnan vaarantuminen

²⁸⁰ OM 2022:17, s. 10, 16, 19.

²⁸¹ OM 2024:5, s. 10.

(puolustusministeriö) ja väärinkäytöstilanteet (Kiinteistönvälitysalan Keskusliitto ry). Viranomaistahojen kannat vastaavat edellä luvussa 4.2.3 kuvattujen viranomaisten tiedontarpeiden tuomia rajoituksia lainvalmisteluun. Myös mahdollisena ilmoittajana toimivan välitysliikkeen edustajan puutteellinen osaaminen ja puolueellisuus nähdään ongelmana (Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Suomen Kiinteistönvälittäjät ry).

Osa lausunnonantajista kannattaa siirtymistä kaupanvahvistajan käyttämisestä ilmoittajien käyttämiseen (Suomen Vuokranantajat ry, Suomen Asianajajaliitto). Suomen Asianajajaliiton mukaan edes nykymuotoisessa kaupanvahvistuksessa ei voida tunnistaa kaikkia kiinteistöluovutuksen pätevyyteen liittyviä ongelmia, eikä ilmoitusmenettelyyn siirtyminen siksi vaarantaisi kiinteistön omistussuhteiden luotettavuutta.

Myös kaupanvahvistajamenettelystä kokonaan luopuminen siitä aiheutuvien transaktiokustannusten ja byrokratian vuoksi sai kannatusta yhdeltä taholta (Elinkeinoelämän keskusliitto EK). Lausunnonantajan mainitsema muotovaatimusten haitta ylimääräisten kustannusten muodossa oli tuotu esille aiemmin sekä arviomuistiossa²⁸² että oikeuskirjallisuudessa²⁸³.

5.3.3 Sidosryhmien kannat sähköisen kiinteistökaupan kehittämiseen

Kirjallisesta kiinteistökaupasta luopumista ei kannattanut yksikään lausunnonantaja. Toki on huomioitava, että mietinnössä ei sitä ehdotettukaan. Lausunnonantajat huomioivat ne erilaiset toimijat, jotka eivät pysty tai halua tehdä kiinteistökauppaa sähköisessä järjestelmässä (Digi- ja väestötietovirasto, Finanssiala ry, Suomen Maanmittausinsinöörien Liitto ry, työ- ja elinkeinoministeriö), ja pitävät tärkeänä, että resursseja ei käytetä tarpeettomasti kirjallisen kiinteistökaupan muuttamiseen (Maanmittauslaitos). Maanmittauslaitoksen kanta resursseihin on ymmärrettävä, sillä kiinteistökirjaamisessa on pitkälti kyse nimenomaan Maanmittauslaitoksen vastuualueeseen kuuluvista asioista.

Sähköinen kiinteistökauppa nähdään poikkeuksetta positiivisena ilmiönä. Lausunnonantajat ovat kuitenkin erimielisiä siitä, miten sähköisiä järjestelmiä tulisi kehittää. Osa kannattaa nykyisen Maanmittauslaitoksen kiinteistövaihdannan palvelun kehittämistä (Senaatti-

²⁸² OM 2021:27, s. 35.

²⁸³ Tammi-Salminen 2004, s. 166

kiinteistöt, Rakennusteollisuus RT ry), mutta selvästi isompi osa on yksityisten palveluiden sallimisen kannalla (Suomen Vuokranantajat ry, maa- ja metsätalousministeriö, Suomen Kiinteistönvälittäjät ry, Metsähallitus, Kiinteistönvälitysalan Keskusliitto, Digitaalinen asuntokauppa DIAS Oy, Kilpailu- ja kuluttajavirasto, Kuluttajaliitto ry, Maanmittauslaitos). Osa lausunnonantajista ei ota vahvaa kantaa järjestelmän toteutustapaan. Lausunnoissa vaaditaan varmistamaan, ettei uudistus vaaranna tietojen oikeellisuutta ja ajantasaisuutta (Verohallinto), turvallisuutta (Suomen Asianajajaliitto, Suomen Kuntaliitto ry, Suomen Omakotiliitto ry, Elinkeinoelämän keskusliitto EK), heikennä valvonnan mahdollisuuksia (puolustusministeriö), tuo epäselvyyttä toimintatapoihin (Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Lounais-Suomen aluehallintovirasto) tai aikaansaa epäselviä vastuukysymyksiä (Keskuskaupakamari). Lisäksi huomautetaan, että tehtävien uudistusten pitäisi tosiasiallisesti edistää sähköisten palvelujen yleistymistä (Maanmittauslaitos).

Sähköisten järjestelmien kehityksessä tulee huomioida myös kansallinen turvallisuus (työ- ja elinkeinoministeriö) sekä kuolinpesien asioiden hoitamisen haasteet (Suomen Metsäkeskus). Myös viranomaisten välistä tiedonvälitystä tulisi kehittää (Verohallinto). Koko järjestelmän peruslogiikkaan myös kaivataan muutosta: ihmiskeskeisyyden ja hakijalähtöisyyden sijaan asiat pantaisiin vireille viran puolesta ns. elämäntapahtumalähtöisesti²⁸⁴ (Maanmittauslaitos).

Nykyinen sähköisen kiinteistövaihdannan järjestelmä on Maanmittauslaitoksen kehittämä ja ylläpitämä. Maanmittauslaitos on lausunnossaan ilmoittanut kannattavansa yksityisten kaupankäyntialustojen sallimista, koska näkee, että sähköisen kiinteistökaupan osuutta kaikista kiinteistökaupoista ei saada nykyjärjestelmällä kasvatettua. Viranomaisen rooliksi jäisi kiinteistövaihdannan rajapintapalveluiden tarjoaminen sähköisiä järjestelmiä varten sekä mahdollisesti yksityisten palveluiden tarkastaminen turvallisuuden ja toiminnallisuuden kannalta. Maanmittauslaitos korostaa, että viranomaisen ankara vastuu kiinteistöjen tietojen oikeellisuudesta on mahdollinen vain, mikäli järjestelmät auditoidaan.²⁸⁵ Vastaavaa kantaa yksityisten kaupankäyntialustojen puolesta on esittänyt aiemmin oikeusoppineista ainakin Niemi, joka ei aikoinaan kannattanut sähköisen kiinteistökaupan toteuttamista monopolimaisesti viranomaistoimintana²⁸⁶.

²⁸⁴ Elämäntapahtumilla viitataan ihmisten tilanteissa tapahtuviin muutoksiin, jotka synnyttävät tarpeen viranomaisten kanssa asiointiin. Elämäntapahtumalähtöinen digitalisaatio n.d.

²⁸⁵ Maanmittauslaitoksen lausunto 30.8.2023.

²⁸⁶ Niemi 2006, s. 895, 898.

Mikäli yksityiset kaupankäyntijärjestelmät sallittaisiin, voidaan kiinteistötietojärjestelmän tietojen julkisen luotettavuuden katsoa vaativan, että viranomaisella on myös tosiasiallinen mahdollisuus kaupankäyntijärjestelmän luotettavuuden ja sitä kautta tietojen oikeellisuuden varmistamiseen. Vaihtoehtoisesti järjestelmien minimivaatimuksista sekä vahingonkorvausvastuusta tulisi säätää tarkasti lailla.

5.3.4 Sidosryhmien kannat esisopimuksen muotovaatimukseen

Kiinteistökaupan esisopimusten muotovaatimusten keventämiseen suhtaudutaan lausunnoissa lähes yksimielisen positiivisesti. Lausuntojen mukaan sääntelyn muuttaminen ehdotetulla tavalla selkiyttäisi MK 2:8:n tulkinnanvaraisuutta kohtuullisten kustannusten määrittelemisessä (Pohjois-Suomen aluehallintovirasto, Digi- ja väestötietovirasto), yhtenäistäisi asuinhuoneistoja ja kiinteistöjä koskevaa sääntelyä (Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto, Suomen Kiinteistönvälittäjät ry) ja parantaisi oikeusturvaa (Suomen Asianajajaliitto ry, Suomen Omakotiliitto ry, Kiinteistönvälitysalan Keskusliitto ry, Rakli ry). Sitovan korvauksen nähdään jopa edistävän vakaata harkintaa sekä esisopimusten luotettavuutta (Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry). Ehdotetun käsirahainstituution ei voikaan nähdä mahdollistavan sellaista kielletyistä kaupan ehdoista sopimista, mitä esisopimuksen muotovaatimuksilla pyritään estämään, sillä muista kaupan ehdoista ei vapaamuotoisella sopimuksella voisi edelläkään sopia.

Yksittäisissä lausunnoissa tuodaan esille ongelmia, joka voisi syntyä, jos esisopimuksen muotovaatimuksista luovuttaisiin kokonaan. Ongelmiksi esitetään kohtuuttomat ehdot yksityisten välisissä sopimuksissa (Digi- ja väestötietovirasto) tai tilanteiden monimutkaisuuden aiheuttamat haasteet (Kuluttajaliitto ry). Muista poikkeavasti yksi lausunnonantaja katsoo, ettei esisopimusta koskevia muotovaatimuksia tulisi esitetysti keventää, vaan ehdottaa tilalle kaupanvahvistajaedellytyksestä luopumista näiltä osin (Suomen Lakimiesliitto ry).

5.3.5 Sidosryhmien tavoitteet verrattuna ehdotettuihin muutoksiin

Sidosryhmien tavoitteiden saavuttamista tutkin mietinnön, mietinnöstä käydyin lausuntokierroksen ja lopullisen hallituksen esityksen avulla. Analyysin aineistona toimivat tämän lausuntokierroksen kuluessa annetut lausunnot. Olen jakanut analysoitavat asiat aineistolähtöisesti seuraaviin sisältöä kuvaaviin teemoihin: Kaupanvahvistajaan, sähköiseen kiinteistökauppaan, sähköisen kiinteistökaupan palvelutuottajaan sekä esisopimuksen

muotovaatimuksiin. Kunkin teeman alla olevat kategoriat olen valinnut siten, että vaihtoehdot voidaan esittää jatkumona, jonka toisessa päässä on nykytilanne ja toisessa päässä suurin muutos nykytilanteeseen. Kantaa ottavien kategorioiden lisäksi käytin kahta ylimääräistä kategoriata lausunnoille, joissa ei mainittu asiasta mitään: ”Ei lausu mietinnöstä” sekä ”Ei ota kantaa kysymykseen”.

	Teema	Koodi 1 (nykytilanne)	Koodi 2	Koodi 3
1	Kaupanvahvistaja	Vahva viranomaisvalvonta: Kaupanvahvistaja	Heikko viranomaisvalvonta: Ilmoittaja	Ei viranomaisvalvontaa: Tietojen ilmoittaminen osapuolten toimesta
2	Sähköinen kiinteistökauppa	Ei muutoksia	Kannustus: Palvelujen kehittäminen	Pakottaminen: Kirjallisen kiinteistökaupan kieltäminen
3	Sähköisen kiinteistökaupan palveluntuottaja	Viranomaisen kehittämänä palveluna	Kumpana tahansa	Yksityisenä palveluna
4	Kiinteistökaupan esisopimuksen muotovaatimukset	Ei muutoksia	Kevennetään	Luovutaan kokonaan

Teemassa 2 lausunnonantajat olivat kahta poikkeusta lukuun ottamatta sitä mieltä, että sähköistä kiinteistökauppaa tulee edistää järjestelmiä kehittämällä. Samaten teemassa 4 vain harva lausunnonantaja esitti nykytilan säilyttämistä ja suurin osa kannatti esisopimusta koskevien vaatimusten keventämistä mahdollistamalla kaupasta vetäytymisen korvauksesta sopimisen. Siksi tarkastelen tarkemmin vain teemoja 1 ja 3. Sidosryhmien kannat näihin voi esittää kaksiulotteisessa taulukossa (ks. taulukko 2), jossa vaaka-akselissa on sidosryhmien kanta kaupanvahvistajaan ja pystyakselilla kanta sähköisen kiinteistövaihdannan järjestelmän ensisijaiseen palveluntarjoajaan. Merkittävä osa lausunnonantajista ei ottanut kantaa kumpaankaan kysymykseen. Mietinnössä itsessään kannatettiin nykyisen kaupanvahvistajan säilyttämistä eikä otettu kantaa palveluntarjoajaan (vaaleanvihreä korostus).

Taulukko 2 Sidosryhmien kannat teemoihin 1 ja 3

		Kaupanvahvistus			
		Nykyinen kaupanvahvistaja	Ei kantaa	Ilmoittajan käyttö	Osapuolien ilmoitus
Sähköisen kiinteistövähdännän palvelun tarjoaja	Viranomainen	Senaatti-kiinteistöt	Itä-Suomen aluehallintovirasto Lapin aluehallintovirasto Lounais-Suomen aluehallintovirasto Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto		
	Ei kantaa	Suomen Lakimiesliitto Puolustusministeriö RAKLI ry Suomen Kiinteistöliitto ry Suomen Omakotiliitto ry Verohallinto	Ammattiliitto Pro ry Digi- ja väestötietovirasto Suomen Maanmittausinsinöörien Liitto ry Pohjois-Suomen aluehallintovirasto Suomen metsäkeskus Suomen Tuulivoimayhdistys ry Työ- ja elinkeinoministeriö Ulosottolaitos Valtiovarainministeriö Ympäristöministeriö		
	Kumpikin	Keskuskauppamari Kuluttajaliitto	Rakennusteollisuus RT Suomen Kuntaliitto Metsähallitus		Elinkeinoelämän keskusliitto Suomen Asianajajaliitto Suomen Vuokranantajat ry
	Yksityinen	Kiinteistönvälitysalan Keskusliitto Maanmittauslaitos Suomen Kiinteistönvälittäjät ry	Digitaalinen asuntokauppa DIAS Finanssiala Kilpailu- ja kuluttajavirasto Maa- ja metsätalousministeriö		

Sidosryhmistä sekä nykyinen kiinteistökaupan järjestelmää ylläpitävä taho (Maanmittauslaitos) että mahdollinen tulevaisuudessa järjestelmää ylläpitävä taho (Digitaalinen asuntokauppa DIAS Oy) ovat kannattaneet yksityisten kiinteistökaupan palveluiden sallimista. Vaikka näiden sidosryhmien intressit ovat keskenään täysin erilaiset, ovat niillä tässä yhtenäiset tavoitteet. Tietynlaista muutosta voidaan kannattaa erilaisilla motivaatioilla. Muista sidosryhmistä kaikki kantaa ottaneet aluehallintovirastot kannattivat käytännössä yhdestä suusta nykyistä viranomaisen ylläpitämää kiinteistökaupan järjestelmää. Kiinteistövälittäjiä edustavat tahot olivat sen sijaan yksityisten palvelujen sallimisen kannalla.

Niistä sidosryhmistä, jotka osallistuivat joko työryhmään tai seurantaryhmään, suurin osa jätti mietinnöstä myös lausunnon lausuntokierroksella (jäseniä yhteensä 22 kpl, lausuneita 18 kpl, ei lausuneita tai ”ei huomautettavaa” -tyyppinen lausunto 4 kpl). Tulos viittaa osaltaan siihen, että työryhmätyöskentelyn lopputulos – mietintö – ei vastannut täysin sidosryhmien tavoitteita

tai niiden lainvalmistelulle asettamia odotuksia. Sidosryhmät myös kommentoivat lainvalmistelua mietinnöstä antamissaan lausunnoissa. Moni lausunnonantaja piti lainvalmistelua vielä keskeneräisenä, erityisesti koska vaikutusten arviointia ei oltu tehty hallituksen esitykseltä vaadittavassa laajuudessa. Lausunnonantajat näkivät mietinnössä ehdotetut muutokset hyvin rajallisina ja maltillisina, jopa ”pistemäisinä”, mutta toisaalta työryhmän asettamismääräyksen mukaisina.

Lopulliseen hallituksen esitykseen ei sisällynyt ehdotusta kaupanvahvistajan roolin muuttamisesta. Kaupanvahvistuksen pysyttämistä kannatti myös suurin osa lausunnonantajista. Sähköisen kiinteistökaupan osalta lausunnonantajat olivat lähes yksimielisiä kehittämistarpeista, mutta kannat palveluntarjoajaan erosivat merkittävästi. Hallituksen esitykseen ei sisällytetty varsinaisia muutoksia sähköiseen kiinteistökauppaan yksittäistä kauppakirjan hyväksymisjärjestystä selkiyttävää osiota lukuun ottamatta²⁸⁷. Neljännessä teemassa, esisopimuksen muotovaatimuksissa, lausunnonantajat olivat myös pitkälti mietinnössä esitetyn käsirahakorvauksen kannalla, ja tämä ehdotus sisällytettiin myös hallituksen esitykseen²⁸⁸. Lopputuloksesta ei voi päätellä, oltaisiinko siihen päädytty myös silloin, jos sidosryhmät olisivat olleet laajalti eri mieltä. Ainakin on selvää, ettei tässä hallituksen esityksessä esitetty tarkastelun alla olleiden teemojen osalta sellaista oikeustilaa, jota sidosryhmät olisivat laajasti vastustaneet. Muutosehdotukset, joissa sidosryhmien kannat eniten erosivat, jäivät pois lopullisesta hallituksen esityksestä.

5.4 Sidosryhmien vaikutuksen dokumentointi

Sidosryhmien vaikutusvallan tutkimiseen liittyy myös sen tarkastelu, miten sidosryhmien vaikutus on huomioitu asiakirjoissa, eli mitä sidosryhmien vaikutuksesta nimenomaisesti sanotaan asiakirja-aineistossa. Asiakirjoja, joissa sidosryhmiä huomioidaan eniten, ovat lausuntoyhteenvedot sekä mietinnön ja hallituksen esityksen ”Asian valmistelu” -osio. Näiden lisäksi myös osassa valmisteluelinten kokouksista tehdyissä muistioissa viitataan sidosryhmien osallistumiseen.

Arviomuistiosta käydystä lausuntokierroksesta on tehty 40 sivuinen lausuntoyhteenvedo, jossa esitellään lausunnonantajien kantoja lausuntopyynnössä esitettyihin kysymyksiin. Lausuntoyhteenvedossa viitataan kaikkiin niihin lausunnonantajiin, jotka esittivät

²⁸⁷ HE 24/2024 vp, s. 53.

²⁸⁸ Ibid., s. 52.

kommentteja arviomuistioon (32 kpl). Arviomuistiossa käsiteltyjen asioiden lisäksi siinä esitellään myös muita lausunnonantajien esittämiä muutostarpeita. Muutostarpeiden esittely saattaa olla strategista, tavoitteena korostaa sitä, että lausunnoilla on ollut merkitystä valmistelun seuraavissa vaiheissa:

”Osa kysymykseen vastanneista lausunnonantajista kiinnitti huomiota toimintaympäristön muutoksiin ja seikkoihin, joita ei oltu huomioitu arviomuistiossa (Asianajajaliitto, Tuulivoimayhdistys, MML, YM, PLM, KKO).”

”Muutama lausunnonantaja esitti arviomuistiossa käsitellyn lisäksi huomioon otettavaksi eräitä muita lakeja.”²⁸⁹

Valmisteluelimistä työryhmän kokousmuistioissa ei viitata sidosryhmien kantoihin yksittäisiä poikkeuksia lukuun ottamatta²⁹⁰. Työryhmän omiin keskusteluihin viitataan hyvin yleisellä tasolla mainitsematta ristiriitoja (esim. ”keskusteluun nousi”²⁹¹ ja ”Tavoitteeksi työryhmän keskustelussa hahmottui”²⁹²), ikään kuin työryhmä olisi ollut asioista jatkuvasti yksimielinen. Työryhmästä poiketen seurantaryhmän kokousmuistiossa esitellään ryhmän jäsenten kantoja jokaisessa kokousmuistiossa. Osa maininnoista on yleisellä tasolla (esim. ”Osa seurantaryhmän jäsenistä yhtyi”²⁹³) ja osassa organisaatio nimetään (esim. ”Kiinteistöliitto katsoi, että”²⁹⁴). Eroavaisuus työryhmän ja seurantaryhmän välillä voi johtua niiden erilaisesta roolista prosessissa: Työryhmätoiminta hahmottuneen enemmän vuorovaikutteisena työskentelynä yhteisen tavoitteen eteen, eikä erimielisyyksiä kirjata muistioon, kun taas seurantaryhmässä on ollut mukana laajasti sidosryhmien edustajia, ja sen rooli painottuu työryhmän työn kommentointiin. Yksinomaan asiakirjoihin nojautuen on luonnollisesti mahdotonta päätellä, onko niihin jätetty tarkoituksella kirjaamatta esimerkiksi kriittisiä tai erimielisiä mielipiteitä.

Maakaaren uudistamishankkeen työryhmä on mietintönsä mukaan huomioinut arviomuistiosta annetut lausunnot²⁹⁵. Lausuntopalautteeseen ei viitata kuitenkaan

²⁸⁹ OM 2022:17, s. 11–12.

²⁹⁰ Kokouksessa 9/2022 on ollut laaja ryhmä kuultavia, joiden kantoihin viitataan. Työryhmä 9/2022. ”Lausunnonantajiin” tai vielä epätarkemmin johonkin mainitsemattomaan tahoon viitataan myös kertaalleen. Työryhmä 6/2023 ja Työryhmä 9/2023.

²⁹¹ Työryhmä 3/2022, s. 2.

²⁹² Työryhmä 7/2022, s. 2.

²⁹³ Seurantaryhmä 2/2022, s. 2.

²⁹⁴ Seurantaryhmä 1/2023, s. 3.

²⁹⁵ Maakaaren muutostarpeet: työryhmän mietintö 2023, s. 9.

yksityiskohtaisesti mietinnössä, toisin kuin aikaisemman, hallituksen esityksiin kohdistuneen tutkimuksen perusteella olisi voinut olettaa²⁹⁶. Mietinnön lainvalmisteluprosessia kuvaava ”Asian valmistelu” -osio on pituudeltaan 303 sanaa. Tämä on hieman vähemmän kuin yleensä hallituksen esityksissä (ka. 378, mediaani 256, kun muutos koskee useampaa lakia), ja selvästi vähemmän kuin oikeusministeriön valmistelemissa hankkeissa yleensä²⁹⁷. Lyhyehkön pituuden selittänee se, että lausunnonantajien kantoja on ripoteltu muuallekin mietintöön. Kun huomioon otetaan kaikki kappaleet, joissa lausunnonantajien kantoja esitellään, tulee mitaksi yhteensä 635 sanaa. Mietinnön viittauksissa ei kerrota, ovatko lausujat *kannattaneet* tai *vastustaneet* arviomuistiossa ehdotettuja muutoksia, vaan maininnat ovat tekstiasultaan neutraaleja. Lausunnonantajien kantoihin viitataan sanoilla ”katsoa”, ”todeta” ja ”esittää”:

”Enemmistö lausunnonantajista **katsoi**, että...”

”Maakaaren muutostarpeista järjestetyllä lausuntokierroksella enemmistö asiaan kantaa ottaneista lausunnonantajista **katsoi**, että ... Muutama lausunnonantaja **esitti** tarkasteltavaksi... Lisäksi **todettiin**...”

”Valtaosa maakaaren muutostarpeista laaditusta arviomuistiosta lausuneista **katsoi**, että...”

”Maakaaren muutostarpeita koskevasta arviomuistiosta saadussa palautteessa **esitettiin**, että...”²⁹⁸

Myös tässä – kuten edellä kuvatussa arviomuistion lausuntoyhteenvedossa – lausuntojen neutraali kuvaus tukee käsitystä siitä, että ennen työryhmän työn alkua ei ole tehty sitovia päätöksiä siitä, mihin asioihin lakihankkeessa puututaan, ja millä tavoin. Tekstiasulla annetaan vaikutelma, että sidosryhmillä on ollut vielä mahdollisuus vaikuttaa lakihankkeen kulkuun.

Mietinnön julkaisemisen jälkeen käydystä lausuntokierroksesta on tehty yhteensä 40 sivua käsittävä lausuntoyhteenvedo. Myös tässä yhteenvedossa kuvataan sidosryhmien kantoja jossain määrin neutraalisti, esimerkiksi viitaten sekä mietinnön mukaiseen että mietinnön vastaiseen kantaan verbillä ”kannattaa”. Yhteenvedossa on annettuja lausuntoja käyty läpi kohta kohdalta perusteellisesti ja lausunnonantajat mainiten. Esimerkiksi kaupanvahvistajasta

²⁹⁶ Keinänen – Kemiläinen 2016, s. 18–19.

²⁹⁷ Ibid., s. 9–10.

²⁹⁸ Maakaaren muutostarpeet: työryhmän mietintö 2023, s. 69, 72, 78, 79. Lihavointi tässä.

luopumisen tai säilyttämisen kysymykseen on esitelty sekä mietinnön kannalta myönteisiä että kielteisiä kantoja perusteluineen:

”Valtaosa kysymykseen vastanneista lausunnonantajista (Kuluttajaliitto, Keskuskauppakamari, Rakli, Kiinteistöliitto, KVKL, Omakotiliitto, PLM, Ulosottolaitos, Senaatti-kiinteistöt, Digi- ja väestötietovirasto, SKVL, Juristiliitto, MML, MIL) kannattaa nykyistä vastaavan kaupanvahvistuksen säilyttämistä työryhmän esittämällä tavalla.”

”Kaupanvahvistajan säilyttämistä perustellaan oikeusvarmuudella (Kuluttajaliitto) ja lainhuotohakemuksen sujuvalla käsittelyllä kirjaamisviranomaisessa (SKVL). Osa korostaa, että kaupan viivytyksettömän rekisteröinnin Maanmittauksen järjestelmään voi luotettavimmin järjestää kaupanvahvistajan kautta (SKVL, Puolustusministeriö). Työryhmän ehdotuksen koetaan selventävän kaupanvahvistajan toimesta tapahtuvaa luovutuksen pätemättömyysperusteiden valvontaa (Ulosottolaitos, DVV). Pidetään tärkeänä, että kaupanvahvistajan määräys edellyttää jatkossakin riittävää perehtyneisyyttä tehtävään (Keskuskauppakamari, DVV ja SKVL). Yksi lausunnonantaja esittää harkittavaksi kaupanvahvistusoikeuksien asettamista määrääjäksi ja kaupanvahvistajana toimimisen edellytysten selventämistä (MML). Kirjallisen kiinteistökaupan muotovaatimuksen säilyttämisestä huolimatta sähköisen kiinteistökaupan edistämistä pidetään edelleen tärkeänä tavoitteena (Rakli, Senaattikiinteistöt).”

”Kolme lausunnonantajaa kannattaa kaupanvahvistusmenettelystä luopumista (EK, Asianajajaliitto, Vuokranantajat). Kaupanvahvistajajärjestelmän katsotaan lisäävän kustannuksia ja byrokratiaa ja hidastavan kaupankäyntiä (EK). Kaupanvahvistusmenettelyn poistamisen ei koeta uhkaavan kiinteistön vaihdannan luotettavuutta tai osapuolten oikeusturvaa, jos menettely korvataan ilmoitusvelvollisuudella ja ilmoitusvelvollisuuden laiminlyönnin seuraamuksilla (Asianajajaliitto).”²⁹⁹

Mietinnön lausuntoyhteenvedossa viitataan ainakin kertaalleen jokaiseen lausuntokierroksella mietintöä kommentoineeseen tahoon (36 kpl). Osa aluehallintovirastoista on jättänyt lausunnon, jossa ilmoitetaan viraston yhtyvän toisen aluehallintoviraston lausuntoon. Näitä virastoja ei ole erikseen mainittu. Lausuntoyhteenvedon voidaan nähdä olevan lainvalmistelun ohjeiden³⁰⁰ mukainen, sekä toteuttavan lainvalmistelun avoimuuden periaatteita.

Edellä kuvatusta mietinnön ja lausuntoyhteenvedon näennäisestä neutraalista kieliasusta ja kriittistenkin kantojen esiintuomisesta huolimatta lopullisessa hallituksen esityksessä Keinäsen ja Kemiläisen tutkimuksessa käsiteltyjen hankkeiden tapaan³⁰¹ sidosryhmien

²⁹⁹ OM 2024:5, s. 14.

³⁰⁰ Lausuntoyhteenvedossa tulee listata lausunnon antaneet tahot sekä käydä läpi lausuntopalaute soveltuvalla tarkkuudella. Säädösvalmistelun kuulemisopas n.d., luku 2.3.3 Lausuntotiivistelmä.

³⁰¹ Keinänen – Kemiläinen 2016.

kantoja peilataan selkeästi hallituksen esityksessä lopulta esitettyihin asioihin. Kielteisiä kantoja ei esitellä tarkemmin, eikä hallituksen esityksessä viitata yhtenkään sidosryhmän kantoihin negatiivisella sanalla ”vastustaa”, mutta sidosryhmien kerrotaan *kannattaneen* tiettyjä muutosehdotuksia:

”Työryhmän mietinnöstä järjestetyllä lausuntokierroksella kaikki tai lähes kaikki asiaan kantaa ottaneista lausunnonantajista **kannatti** kaupanvahvistajista annettuun lakiin ehdotettavia muutoksia, kiinteistökaupan esisopimuksen muotovaatimuksen keventämistä...”³⁰²

Hallituksen esityksessä esitetään lausuntopalautetta lyhyesti ja vain niiltä osin, mitä muutosehdotuksia siihen lopulta sisällytettiin. Lausuntopalautetta ei esitellä niiden muutosehdotusten osalta, jotka olivat lainvalmisteluprosessin kuluessa esillä, mutta jotka jäivät pois hallituksen esityksestä. Ratkaisu lienee esityksen selkeyden vuoksi perusteltu, mutta piilottaa hallituksen esityksestä merkittävän osan valmistelua, jonka tarkastelemiseksi lainvalmistelun muiden asiakirjojen – mietinnön ja lausuntopalautteen – lukeminen on välttämätöntä.

Tässä hankkeessa on havaittavissa, että yhdellä sidosryhmällä on ollut poikkeuksellisen merkittävä rooli, jota ei ole erikseen sanoitettu. Tämä sidosryhmä, Digitaalinen asuntokauppa DIAS Oy, on asuntokauppoihin liittyvien yksityisten toimijoiden kuten pankkien ja kiinteistönvälittäjien vuonna 2018 perustama yritys, joka ylläpitää asuntokaupan sähköistä kaupankäyntialustaa³⁰³. Maanmittauslaitos tuo lausunnossaan esille, että työryhmämietintöön on kirjattu tämän yksittäisen järjestelmätoimittajan näkemyksiä harhaanjohtavasti kuin faktana, eikä mietintö ole toimijaneutraali:

”Mietintöön on tuotu yhden kiinteistökaupan järjestelmätoimittajan näkemyksiä ja satunnainen lukija voi saada tästä kuvan, että asioista ja prosessista olisi sovittu vastuuviranomaisen eli Maanmittauslaitoksen kanssa. Asia ei ole kuitenkaan näin. Maanmittauslaitos on tehnyt selväksi, että DIASin liiteasiakirjoissa olevat kauppakirjan ehdot ovat jossain määrin haasteellisia kaupan pätevyiden osalta ja että maakaassa säännellyssä kaupankäyntijärjestelmässä allekirjoitetaan ainoastaan rakenteinen kauppakirja.”³⁰⁴

”Maanmittauslaitos lausuu, että myös tästä kohdasta saa kuvan, että Maanmittauslaitos (”kirjaamisviranomaisen”) olisi kehittänyt tai kehittämässä

³⁰² HE 24/2024 vp, s. 71. Lihavointi tässä.

³⁰³ Tietoa yrityksestä n.d.

³⁰⁴ Maanmittauslaitoksen lausunto 30.8.2023.

nimenomaisesti yhtä toimijaa (DIAS) varten jotain erillistä prosessia tai toiminnallisuutta. Lain esitöissä ei voi tuoda esiin yhden toimijan näkökulmaa, koska se herättää vääriä mielikuvia siitä, että Maanmittauslaitos kehittää palveluita toimijakohtaisesti.”³⁰⁵

Tutkielman alkupuolella kuvatuissa institutionaalisissa lainvalmistelun malleissa sekä lainopin tulkintakannanotoissa puhutaan ”lainsäätäjän” tarkoituksesta, jota lain esitöistä pyritään selvittämään. Mikäli kuvatus kaltainen yhden toimijan kantoja ajava muotoilu olisi päässyt hallituksen esitykseen asti, ei voitaisi millään mittapuulla puhua enää yleisestä lainsäätäjainstituutiosta, jonka tavoitteista on kyse. Käytännössä kyse olisi yksittäisen yksityisen yrityksen omista tavoitteista, joiden taustalla lienevät taloudelliset intressit, eli tavoite saada laajennettua kaupankäyntialustansa toiminta asuntokaupoista myös kiinteistöjen kauppoihin.

5.5 Lausuntotekstien hyödyntäminen

5.5.1 Menetelmän testaaminen hallituksen esityksen eri luonnoksiin

Valitsemaani dokumenttiversailumenetelmää testatakseni kokeilin sitä arviomuistioon, mietintöön ja hallituksen esitykseen, sillä pidin todennäköisenä, että arviomuistiossa ollutta tekstiä on hyödynnetty suoraan myöhemmin mietinnössä, samoin kuin mietinnön tekstiä on käytetty suoraan hallituksen esityksessä.

Arviomuistion ja mietinnön välinen samankaltaisuusanalyysi palauttikin tulokseksi 99 kpl todennäköistä ja 34 kpl mahdollista osumaa (yhteensä 5,3% mietinnön 2524 virkkeestä). Mietinnön ja hallituksen esityksen välisen samankaltaisuusanalyysin mukaan hallituksen esityksessä on 865 kpl todennäköistä ja 113 kpl mahdollista osumaa (yhteensä 68,9 % hallituksen esityksen 1419 virkkeestä). Odotusten mukaisesti valtaosa hallituksen esityksen tekstistä on siis joko suoraan tai hyvin pienin muutoksin kopioitu sitä edeltäneestä työryhmän mietinnöstä. Myös mietintöä merkittävästi lyhyemmästä arviomuistiosta on hyödynnetty jonkin verran tekstiä suoraan. Tulokset löytyvät taulukosta 3.

Taulukko 3 Hallituksen esityksen eri luonnosversioiden samankaltaisten virkkeiden määrät mitattuna normalisoidulla Levenšteinin etäisyydellä raja-arvolla 80%

	1. Arviomuistio	2. Työryhmän mietintö	3. Hallituksen esitys
kaikki virkkeet	810 kpl	2524 kpl	1419 kpl

³⁰⁵ Maanmittauslaitoksen lausunto 30.8.2023..

samankaltaiset virkkeet edellisestä vaiheesta	-	133 kpl	978 kpl
samankaltaisten virkkeiden osuus	-	5,3 %	68,9 %
uudet tai muokatut virkkeet	810 kpl	2390 kpl	441 kpl
uusien tai muokattujen virkkeiden osuus	100 %	94,7 %	31,1 %

Tulos on mielenkiintoinen jo yksistään lainvalmistelun prosessin tutkimisen kannalta. Lisäksi se seikka, että huomattava osa tekstistä siirtyy luonnoksista sellaisenaan lopulliseen hallitukseen esitykseen, korostaa luonnosversioiden merkitystä prosessissa. Mikäli sidosryhmät saavat omat kantansa tai tekstiehdotuksensa lainvalmistelun kuluessa tehtävien hallituksen esityksen eri luonnosversioihin, voivat ne siirtyä myös lopulliseen hallituksen esitykseen.

5.5.2 Lausuntokierroksen 1 vertailu mietintöön ja hallituksen esitykseen

Edellä kuvatun rohkaisevan tuloksen jälkeen käytin samaa menetelmää etsiäkseni lausuntojen ja työryhmämietinnön sekä hallituksen esityksen välisiä samankaltaisuuksia. Alla olevaan taulukkoon 4 on koottu lausuntoja ja mietintöä vertailemalla löytyneiden samanlaisten tai samankaltaisten virkkeiden määrät. Muiden lausunnonantajien arviomuistiosta antamista lausunnoista ei löytynyt tutkimuksessa käytetyillä parametreilla samoja virkkeitä. Se ei kuitenkaan tarkoita, etteikö jotakin virkettä, sen osaa, tai sen ilmentämää kantaa ole voitu hyödyntää mietinnössä. Kaikki ohjelmakoodini tuottamat samankaltaisuustulokset löytyvät listattuna liitteestä 2.

Taulukko 4 Mietinnössä esiintyvien lausuntoja vastaavien samankaltaisten virkkeiden määrät mitattuna normalisoidulla Levenšteinin etäisyydellä raja-arvolla 80%

Lausunnonantaja	Todennäköiset samat virkkeet (> 90%)	Mahdolliset samankaltaiset virkkeet (> 80%)
Finanssiala	-	1 kpl
Itä-Suomen yliopisto	2 kpl	2 kpl
Maanmittauslaitos	1 kpl	3 kpl
Metsähallitus	1 kpl	-
Puolustusministeriö	-	1 kpl
Suomen asianajajaliitto	1 kpl	3 kpl
Suomen henkikirjoittajayhdistys	2 kpl	-
Suomen kiinteistöliitto	-	1 kpl

Suomen lakimiesliitto	1 kpl	-
Valtiovarainministeriö	-	3 kpl
Verohallinto	1 kpl	1 kpl
Ympäristöministeriö	-	1 kpl

Lausunnonantajien tekstejä on aivan suoraan hyödynnetty vain vähän, mutta korostuneesti tekstien hyödyntäminen on kohdistunut viranomaisten tai oikeustieteen asiantuntijoiden teksteihin. Tuloksia tulkitessa on huomioitava, että lausunnonantaja on voinut kopioida lausuntoon kirjoittamansa tekstin jo aiemmin esimerkiksi suoraan arviomuistiosta, eikä samankaltaisuus tarkoita suoraan sitä, että virke on kopioitu ko. lausunnosta. Tämän vuoksi tarkistin ohjelman listaamista samankaltaisuuksista, onko kyseisiä virkkeitä käytetty jo arviomuistiosta. Seuraavat taulukossa 5 listatut virkkeet vaikuttavat olevan kopioitu lausunnonantajan lausunnosta sellaisenaan tai pienin muutoksen työryhmämietintöön, sillä niitä ei löydy edes samankaltaisina arviomuistiosta. Osa virkkeistä on viety sellaisenaan tai pienen muutoksin myös lopulliseen hallituksen esitykseen.

Taulukko 5 Esimerkkejä samankaltaisista virkkeistä ensimmäisen lausuntokierroksen lausuntojen, työryhmämietinnön ja hallituksen esityksen välillä

Lausunnonantaja	Alkuperäinen virke lausunnossa	Vastaava virke mietinnössä	Vastaava virke hallituksen esityksessä
Itä-Suomen yliopisto	<u>Viimeksi mainittu voitaisiin myös selvyden vuoksi tuoda ilmi kiinnitysmerkinnässä.</u>	<u>Viimeksi mainittu voitaisiin myös selvyden vuoksi tuoda ilmi kiinnitysmerkinnässä.</u>	<i>Ei löydy vastaavuutta</i>
Maanmittaus-laitos	<u>Tämän lisäksi hallinnanjakosopimusten sisältöä, oikeusvaikutuksia ja kirjaamiskelpoisuutta määrittävät nyt erityisesti kirjaamiskäytäntö ja oikeuskirjallisuuden kannanotot.</u>	<u>Lisäksi hallinnanjakosopimusten sisältöä, oikeusvaikutuksia ja kirjaamiskelpoisuutta määrittävät kirjaamiskäytäntö ja oikeuskirjallisuuden kannanotot.</u>	<i>Identtinen mietinnön kanssa</i>
Maanmittaus-laitos	<u>Hallinnanjakosopimuksista on tullut erittäin merkittäviä oikeudellisia instrumentteja yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen käytön kannalta.</u>	Maanmittauslaitoksen arvion mukaan hallinnanjakosopimuksista on tullut merkittäviä oikeudellisia instrumentteja yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen käytön kannalta.	<u>Hallinnanjakosopimuksista on tullut merkittäviä oikeudellisia instrumentteja yhteisomistuksessa olevien kiinteistöjen käytön kannalta.</u>
Suomen Asianajajaliitto	<u>Nykyisessä sähköisiin rekisterimerkintöihin perustuvassa kiinteistöpanettijärjestelmässä tällaisen oikeusvaikutuksellisen merkinnän aikaansaaminen olisi oletettavasti helposti toteutettavissa.</u>	<u>Nykyisessä sähköisiin rekisterimerkintöihin perustuvassa järjestelmässä tällaisen oikeusvaikutuksellisen merkinnän aikaansaaminen on arvioitu helpoksi toteuttaa.</u>	<i>Identtinen mietinnön kanssa</i>

Suomen Asianajaja-liitto	<u>Maakaaren uudistamisen yhteydessä olisi perusteltua harkita, olisiko luotonsaannin edellytyksiä ja vakuudenhaltijan oikeusturvaa syytä vahvistaa mahdollistamalla panttaamattomuussitoumuksen kirjaaminen kiinteistön tai laitoksen omistajan ja vakuudenhaltijatahon yhteisestä hakemuksesta ja sanotun kaltaisen merkinnän poistaminen vain vakuudenhaltijan suostumuksin.</u>	<u>Maakaaren uudistamisen yhteydessä on esitetty harkittavaksi, olisiko luotonsaannin edellytyksiä ja vakuudenhaltijan asemaa syytä vahvistaa mahdollistamalla panttaamattomuussitoumuksen kirjaaminen kiinteistön tai laitoksen omistajan ja vakuudenhaltijan yhteisestä hakemuksesta ja sanotun kaltaisen merkinnän poistaminen vain vakuudenhaltijan suostumuksin.</u>	<u>Maakaaren uudistamisen yhteydessä on esitetty harkittavaksi, olisiko luotonsaannin edellytyksiä ja luotonantajan asemaa syytä vahvistaa mahdollistamalla panttaamattomuussitoumuksen kirjaaminen kiinteistön tai laitoksen omistajan ja vakuudenhaltijan yhteisestä hakemuksesta ja sanotun kaltaisen merkinnän poistaminen vain vakuudenhaltijan suostumuksin.</u>
Suomen Asianajaja-liitto	<u>Nykyaikaisen pankki- ja muun velkarahoituksen normaaleihin vakuusjärjestelyihin kuuluvat ns. negative pledge -sitoumukset, joilla velallinen tai joku muu taho sitoutuu olemaan panttaamatta jotakin tiettyä omaisuuttaan.</u>	<u>Pankki- ja muun velkarahoituksen tavanomaisiin vakuusjärjestelyihin kuuluvat sitoumukset, joilla velallinen tai muu taho sitoutuu olemaan panttaamatta tiettyä omaisuuttaan.</u>	<u>Pankki- ja muun velkarahoituksen tavanomaisiin vakuusjärjestelyihin elinkeinotoiminnassa kuuluvat sitoumukset, joilla velallinen sitoutuu olemaan panttaamatta tiettyä omaisuuttaan.</u>
Verohallinto	<u>Jos tällainen tietovirta sisältäisi jatkossa vähemmän tietoa kuin nykymallinen kaupanvahvistajan ilmoitukseen perustuva tietovirta, heikkenisi Verohallinnon tiedonsaanti ja selvitystyön määrä lisääntyisi.</u>	<u>Jos tietovirta sisältäisi jatkossa vähemmän tietoa kuin nykymallinen kaupanvahvistajan ilmoitukseen perustuva tietovirta, heikkenisi Verohallinnon tiedonsaanti ja selvitystyön määrä lisääntyisi.</u>	<i>Ei löydy vastaavuutta</i>
Valtiovarainministeriö	<u>Verovalvonnan kannalta on olennaisen tärkeää, että Verohallinto saisi Maanmittauslaitokselta jatkossakin riittävät tiedot tapahtuneista kiinteistöjen luovutuksista.</u>	<u>Varainsiirtoverotuksen valvonnan kannalta tärkeäksi esitettiin se, että Verohallinto saisi Maanmittauslaitokselta jatkossakin tiedon tapahtuneista kiinteistöjen luovutuksista.</u>	<i>Ei löydy vastaavuutta</i>

5.5.3 Lausuntokierroksen 2 vertailu hallituksen esitykseen

Lausuntokierroksella 2 annettujen lausuntojen vertailu lopulliseen hallituksen esitykseen tuotti samaten muutaman todennäköisesti tai mahdollisesti samankaltaisen virkkeen.

Merkittävä osa näistä johtuu kuitenkin siitä, että lausuntoon on kopioitu tekstiä työryhmämietinnöstä. Samankaltaisten virkkeiden määrät ovat taulukossa 6. Ne samankaltaiset virkkeet, joiden samankaltaisuus ei johdu siitä, että molemmat asiakirjat, sekä lausunto että hallituksen esitys, pohjautuvat samaan työryhmämietinnön virkkeeseen, on listattu taulukkoon 7.

Taulukko 6 Hallituksen esityksessä esiintyvien virkkeitä vastaavien samankaltaisten virkkeiden määrät mitattuna normalisoidulla Levenšteinin etäisyydellä raja-arvolla 80%

Lausunnonantaja	Todennäköiset samat virkkeet (> 90%)	Mahdolliset samankaltaiset virkkeet (> 80%)
Elinkeinoelämän keskusliitto	3 kpl	-
Maanmittauslaitos	-	2 kpl
Ammattiliitto Pro	1 kpl	-
Puolustusministeriö	2 kpl	-
Rakennusteollisuus RT ry	-	2 kpl
Suomen asianajajaliitto	1 kpl	1 kpl
Suomen kiinteistöliitto	9 kpl	5 kpl

Taulukko 7 Esimerkkejä samankaltaisista virkkeistä toisen lausuntokierroksen lausuntojen ja hallituksen esityksen välillä

Lausunnonantaja	Alkuperäinen virke lausunnossa	Vastaava virke hallituksen esityksessä
Maanmittauslaitos	<u>Koska muunlaisten erityisten oikeuksien siirrot ovat</u> varsin harvinaisia, niiden siirtoja ei Maanmittauslaitoksessa pidetä kannatettavana toteuttaa järjestelmässä.	<u>Koska muunlaisten erityisten oikeuksien siirrot ovat</u> käytännössä harvinaisia, niiden siirtoja ei pidetä kannatettavana toteuttaa järjestelmässä.
Maanmittauslaitos	Jos vuokra- tai käyttöoikeus on kohdistunut vesialueeseen, sen siirto ei välttämättä ole ollut varainsiirtoveron alainen.	Toisaalta, jos vuokra- tai käyttöoikeus on kohdistunut vesialueeseen, sen siirtoa ei ole pidetty varainsiirtoveron alaisena.
Puolustusministeriö	<u>Kaupanhahvistajan on ilmoitettava viipymättä luovutuksen vahvistamisesta Maanmittauslaitokselle ja kunnalle, jonka alueella luovutuksen kohde sijaitsee.</u>	<u>Kaupanhahvistajan on ilmoitettava viipymättä luovutuksen vahvistamisesta Maanmittauslaitokselle ja kunnalle, jonka alueella luovutuksen kohde sijaitsee.</u>
Puolustusministeriö	<u>Ilmoittamista voidaan nykyisin pitää kaupanvahvistajan keskeisimpänä tehtävänä.</u>	<u>Ilmoittamista voidaan nykyisin pitää kaupanvahvistajan keskeisimpänä tehtävänä.</u>
Suomen asianajajaliitto	Automaattiseen päätöksentekoon liittyy korostunut virheiden mahdollisuus, joten asianosaisen on voitava vaatia ratkaisuun oikaisua maksutta.	Lisäksi esitettiin, että automaattiseen päätöksentekoon kirjaamisasioissa liittyy korostunut virheen mahdollisuus, joten <u>asianosaisen on voitava vaatia ratkaisuun oikaisua.</u>
Suomen kiinteistöliitto	Samoin Kiinteistöliitto kannattaa vuokra- ja käyttöoikeuden luovuttamista ja kirjaamista <u>koskevan sääntelyn yhdenmukaistamista kiinteistön luovutuksen sääntelyn kanssa.</u>	Esityksessä ehdotetaan vuokra- ja käyttöoikeuden luovuttamista ja kirjaamista <u>koskevan sääntelyn yhdenmukaistamista kiinteistön luovutuksen sääntelyn kanssa.</u>

Yllä olevassa taulukossa esiteltyjen vastaavuuksien lisäksi hallituksen esityksessä on useita virkkeitä, jotka ovat peräisin ensimmäiseltä lausuntokierrokselta, kuten taulukossa 5 kuvataan. Yhteensä sellaisia virkkeitä, jotka ovat tämän tarkastelun perusteella peräisin sidosryhmien lausunnoista, mutta eivät toistu lausuntoja edeltävissä lainvalmistelun dokumenteissa, on hallituksen esityksessä yhteensä 11 kappaletta.

6 Yhteenveto

Maakaarta lähdettiin vuonna 2021 uudistamaan kovin tavoittein, jotta esimerkiksi kiinteistökauppojen tekeminen olisi sujuvampaa ja osapuolille edullisempaa. Lopputulos ei vastannut sen paremmin alussa visioituja tulevaisuudenkuvia kuin sidosryhmien toiveitakaan, mutta lainvalmistelu ei kuitenkaan kokonaan epäonnistunut. Olen tässä tutkimuksessa tarkastellut lainvalmisteluhanketta sekä empiirisesti sidosryhmien osallistumista ja vaikutusvaltaa että lainopillisesti kiinteistöoikeudellisen sääntelyn tavoitteita tutkien. Useat tutkijat ovat pyrkineet luomaan lainvalmistelun todellisuutta kuvaavia teoreettisia malleja, joiden kautta lainvalmistelu on nähty vaihdellen rationaalisen mallin mukaisena järkevänä lainsäätäjän päätöksentekona tai ristiriitojen värittämänä prosessina, jossa vaikutusvallasta kamppaillaan. Yhden mallin sijaan maakaaren uudistamishankkeesta olen tunnistanut kaksi selkeästi toisistaan eroavaa osaa: työryhmätyöskentely on dokumentoitu rationaalisen ja ristiriidattomana tietopohjaisena päätöksentekona, kun taas seurantar ryhmässä ristiriitoja ja eri tahojen eroavia kantoja on tuotu esille. Lainvalmistelu yhdessä ja samassa hankkeessa voikin näyttäytyä yhtä aikaa toisaalta rationaaliselta päätöksenteolta ja toisaalta intressien kamppailulta.

Sidosryhmät ovat osallistuneet tähän lainvalmisteluhankkeeseen asiakirjojen mukaan valmisteluryhmän jäsenenä, kutsuttuina kuultavina valmisteluryhmissä sekä lausuntokierroksilla. Toisin kuin Rantalan tutkimissa hankkeissa³⁰⁶, tässä hankkeessa ei pyritty kuulemaan laajasti yksityisiä ihmisiä ja tahoja esimerkiksi internet-kyselyin tai yleisin keskustelutilaisuuksin, vaan muodolliset osallistumismahdollisuudet rajautuivat käytännössä kahden lausuntokierroksen sekä työryhmätyöskentelyn muodossa erilaisiin organisaatioihin. Huomioiden kiinteistöoikeudellisen lainsäädännön ominaisluonteen, tätä ei voi pitää lainvalmistelun laadun kannalta kovinkaan moitittavana. Kiinteistöluovutukset tehdään usein joko viranomaisavusteisesti sähköisen kiinteistökaupan palvelussa tai kiinteistönvälittäjän myötävaikutuksella ja kaupanvahvistajan varmistamana. Tärkeintä onkin, että nämä luovutuksiin osallistuvat organisaatioita edustavat tahot ovat päässeet osallistumaan lainvalmisteluun. Lainvalmistelun perinteisempien osallistujien, etujärjestöjen, ministeriöiden ja viranomaisten, lisäksi maakaarta oli mukana uudistamassa joukko yritysten edustajia, sillä hankkeessa pohdittiin, voisiko sähköistä kiinteistökauppaa tehdä jatkossa myös yksityisten

³⁰⁶ Rantala 2011, s. 154.

palveluntarjoajien palveluissa. Yrityksillä oli taloudellinen intressi lainvalmisteluun osallistumiseen. Tutkimuksessa olen voinut tarkastella vain sidosryhmiä, jotka ovat antaneet lausunnon tai osallistuneet työryhmiin. Pidän mahdollisena, että lainvalmistelussa on ollut mukana esimerkiksi epävirallisten keskustelujen muodossa muitakin sidosryhmiä kuin asiakirjoissa mainittuja.

Tiettyjen sidosryhmien – lähinnä viranomaisten tai juristien – vaikutusvallasta kertoo, että joitakin sidosryhmien lausunnoista poimittuja tekstejä on sellaisenaan tai hyvin pienin muutoksin hyödynnetty suoraan hallituksen esityksen luonnoksessa. Erityisesti näillä sidosryhmillä on ollut asiakirjoista jäljitettävää vaikutusta hankkeessa. Samalla dokumenttivertailumenetelmällä selvisi myös, että suurin osa hallituksen esityksen tekstistä oli peräisen hallituksen esityksen luonnoksesta. Toteuttamani menetelmällisen kokeilun myötä voidaan katsoa, että lausetason dokumenttivertailu on tutkimuksellisesti hyödyllinen tapa tarkastella, miten hallituksen esitys muuttuu luonnosversioista lopulliseen ehdotukseen ja hyödynnetäänkö annettuja kirjallisia sidosryhmien lausuntoja lakiehdotuksien perusteluina. Kausaalisuus on kiistattomasti havaittavissa vertailtaessa tekstejä toisiinsa, kunhan samalla varmistetaan, ettei yhtenäinen tekstiasu johdu jostain kolmannesta, molempia vertailtavia tekstejä edeltävästä tekstistä. Käyttämälläni menetelmällä on mahdollista tutkia kaikkia niitä lakihankkeita, joista on julkisesti saatavilla riittävästi asiakirjoja. Laajentamalla tarkastelua eri ministeriöiden eri vuosina tekemiin lainvalmisteluihin voidaan tehdä näkyväksi esimerkiksi ministeriö-, hallitus- tai vuosikohtaisia eroja sidosryhmien vaikutuksissa. Tässä tutkimuksessa hyödyntämäni Levenšteinin algoritmin lisäksi myös Smith–Waterman -algoritmi³⁰⁷ olisi jatkossa kokeilun arvoinen tekstin uudelleenkäyttöä selvitettäessä.

Maakaaren uudistamishankkeen lainvalmistelu on ollut pääsääntöisesti ohjeiden mukaista, julkista ja hyvin dokumentoitua. Tiedotteiden julkaisemisen ajankohta mietinnön valmistumisen ja hallituksen esityksen antamisen yhteydessä vastaa aiemman tutkimuksen havaintoa, että nimenomaan hankkeiden tuloksista tiedotetaan³⁰⁸. Aiempiin tutkimuksiin verrattuna tiedotus ministeriön verkkosivujen kautta toimii jouhevammin eikä aiemmin esille tuotuja haasteita³⁰⁹ tämän hankkeen osalta ole enää havaittavissa. Aiemmissä tutkimuksissa

³⁰⁷ Wilkerson – Smith – Stramp 2015, s. 947.

³⁰⁸ Mainittuja haasteita ovat ministeriöiden epäyhtenäiset verkkosivut, vireillä olevien hankkeiden puuttuminen ja hankerekisterin käytön hankaluudet. Rantala 2011, s. 171.

³⁰⁹ Pakarinen 2011, s. 28–29.

on nähty, että arviomuistion tekeminen ja siitä kuuleminen ennen varsinaiseen valmisteluun siirtymistä on hyvä käytäntö erityisesti lainvalmistelun avoimuuden ja sidosryhmien vaikutusmahdollisuuksien kannalta³¹⁰. Tässä hankkeessa on näiltä osin onnistuttu hyvin. Asiakirjoihin sidosryhmien osallistuminen on kirjattu korostuneen neutraalisti siten, että vaikuttaa näillä olleen todellinen mahdollisuus tuoda uusia kantoja ja mielipiteitä esille, ja siten vaikuttaa siihen suuntaan, johon lakihanke on ollut menossa. Varsinaista kamppailua asiakirjoista on vaikea havaita, vaikka sidosryhmät ovatkin muutosehdotuksista keskenään erimielisiä. Tutkimukseni vahvistaa osaltaan sitä käsitystä, että sidosryhmillä on enemmän vaikutusta aiemmissa lainvalmisteluvaiheissa kuin enää hallituksen esityksen luonnoksesta käydyllä lausuntokierroksella. Ohjeiden mukaisuudesta huolimatta hankkeessa ei aivan virheittä ole selvitty, sillä lainvalmistelua ei ole dokumentoitu täydellisesti. Seurantaryhmän pöytäkirjassa 8.5.2023 mainitaan, että työryhmä on kuullut 7.3.2023–8.5.2023 välisenä aikana mm. Asiakastieto Oy:tä, Digitaalinen asuntokauppa DIAS Oy:tä ja tietosuojavaltuutettua³¹¹, mutta näistä ei ole mainintaa varsinaisen työryhmän pöytäkirjoissa. Lisäksi lainvalmistelussa on ollut liian iso painoarvo yhden yrityksen kannoilla, mihin Maanmittauslaitos on lausuntokierroksella kiinnittänyt lainvalmistelijoiden huomioita.

Ei voida katsoa, että pelkästään oikeuden ulkoiset vaikutukset lainvalmistelijoilta, poliitikoilta, sidosryhmiltä tai muilta lainvalmisteluun osallistuneilta tahoilta määräisivät lainvalmistelun kulun ja uuden lainsäädännön sisällön. Olemassa oleva oikeusjärjestelmä ja erityisesti kiinteistöoikeudellisessa sääntelyssä aiemmin tehdyt ratkaisut rajaavat osaltaan niitä vaihtoehtoja, joita lainvalmistelussa on käytettävissä. Esitänkin, että maakaaren muuttamiseen soveltuu hyvin polkuriippuvuuden teoria, sillä sekä lainhuuto- ja kiinnitysrekisterin julkisen luotettavuuden vaatimus että kaupanvahvistajan saantotietoihin vahvasti nojaavat viranomaisten tietovirrat rajoittavat sitä, missä määrin kiinteistöluovutuksista tehtävien ilmoitusten vaatimuksia ja kiinteistöluovutusten valvontaa voidaan keventää. Viranomaisten tietovirrat ja erityisesti tietojen ajantasaisuus vaarantuisivat, mikäli hankkeessa alun perin ehdotettu kaupanvahvistajasta luopuminen ja tietojen ilmoittamisen siirtäminen osapuolten toiminnan varaan olisi toteutunut. Ilman ajantasaisia tietoja esimerkiksi kuntien etuosto-oikeudella ei nykyisellään olisi enää merkitystä. Itsessään kaupanvahvistajaa ei nähdä nykyään erityisen tarpeellisena, ja osa sidosryhmistä kannatti siitä

³¹⁰ Rantala 2011, s. 184.

³¹¹ Maakaaren muutostarpeet -seurantaryhmä. Kokous 1/2023 ja Kokous 2/2023.

luopumista. Tästä ja transaktiokustannuksista huolimatta helpointa ja halvinta jatkaa sillä polulla, jolle 1930-luvulla on päädytty. Hankkeessa päädyttiinkin pysyttämään kaupanvahvistajainstituutio sellaisenaan. Hankkeessa lopulta esitetyt lakimuutokset, kuten mahdollisuus sopia sitovasti käsirahasta ilman muotovaatimusten noudattamista, eivät vaikuta heikentävästi nykyisen sääntelyn taustalla olevien tavoitteiden saavuttamiseen.

Lainvalmistelu ei aina johda toivottuun lopputulokseen, vaikka lakimuutokselle olisi todellinen tarve. Tässäkin tapauksessa alkuperäisestä kunnianhimoisesta maakaaren uudistamishankkeesta on hallituksen esityksessä jäljellä enää rippeet. Toisaalta voidaan nähdä, että sidosryhmien aktiivinen valmistelun rajallisuuden esilletuominen esti mahdollisesti puutteellisen lakiehdotuksen viemisen eduskuntaan. Toivoa sopii, että kaikkea tässä hankkeessa kertynyttä tietoa hyödynnetään vielä myöhemmin seuraavassa maakaaren uudistamishankkeessa. Yhteiskunnan digitalisaatio ja tarve sähköisten palvelujen laajalle käytölle ei ole kadonnut mihinkään – kunhan sähköiset palvelut toteutetaan huomioiden kaikki nykyisen sääntelyn taustalla olevat julkisen luotettavuuden, kolmannen suojan ja julkisen vallan etujen valvomisen tavoitteet.