

## Maankäytön muutoksiin vastaaminen haastaa tilusjärjestelytoiminnan – yleisesittely

**Heikki Seppänen**  
yli-insinööri

Maanmittauslaitos  
Pohjois-Pohjanmaan maanmittaustoimisto  
heikki.seppanen@maanmittauslaitos.fi

**Tiivistelmä.** Maanmittauslaitoksella on vastuu siitä, että kiinteistöjärjestelmä tukee ja edistää maa- ja vesialueiden tarkoituksenmukaista käyttöä. Maassamme on käynnissä suuri ja nopea maankäytön muutos, johon sopeutumista voidaan lieventää tilusjärjestelyin. Maanmittauslaitos on viime vuosina kehittänyt tilusjärjestelyprosesseja vastaamaan niihin haasteisiin, joita maa- ja metsätaloudessa, luonnonsuojeluhankkeiden ja liikenneturvallisuushankkeiden toteuttamisessa on syntynyt.

Kehitetty tilusjärjestelyprosessi on nelivaiheinen, etenevä toimintakokonaisuus, jonka osat pääsisältönsä mukaan kuvattuina ovat alue-, käyttöyksikkö- ja tilusrakenteiden sekä niiden muuttamismahdollisuuksien tunnetuksi tekeminen (yleiset tehtävät), ajanmukaisten palvelujen tuottaminen kohdekohtaisten muutostarpeiden ja -mahdollisuuksien asiakas- ja ongelmalähtöiseksi selvittämiseksi (tarveselvitys), hyväksytyjen suunnitelmien toteuttaminen (tuotanto) ja toiminnan johtamisen, kehittämisen ja laitosyhtenäisyyden edistämisen organisointi (seuranta).

Hanketilusjärjestelyssä viranomaisten kyky ja halu yhteistyöhön sekä kyky yhteistyössä ratkaista eteen tulevat ongelmat ovat ensi arvoisen tärkeitä hankkeiden tehokkaaseen läpivientiin. Prosessien yhteensovittaminen siten, että siirrytään peräkkäisistä viranomaistoimista rinnakkaiseen ja yhtäaikaiseen toimintaan on välttämätöntä sujuvaan toimintaa.

**Avainsanat:** tilusjärjestelytoiminta, tilusjärjestelyprosessi, hankeusjako, väylähanke, tarveselvitys, yhteistyö.

### 1 Johdanto

Maanmittaushallintolain 2 §:n mukaan Maanmittauslaitoksen tulee huolehtia tilusjärjestelytoiminnasta. Tilusjärjestelytoiminnalla tarkoitetaan kaikkia Maanmittauslaitokselle lainsäädännössä uskottuja keinoja parantaa kiinteistöjaotusta ja edistää kiinteistöjen käyttöä (Maanmittauslaitos 2002).

Suomessa on käynnissä suuri ja nopea maankäytön muutos niin maaseudulla kuin taajamissakin. Maankäytön muutoksen seurauksia ja siihen sopeutumista voidaan lieventää tilusjärjestelyin. Maanmittauslaitos on pyrkinyt vastaamaan tähän kehittämällä uusimuotoisia tilusjärjestelyjä. Tällöin keskitytään edistämään kiireisemmiksi katsottujen ongelmien nopeaa ratkaisemista ja osapuolten kanssa yhteistyössä asetettujen tavoitteiden saavuttamista.

Maanmittauslaitoksen tilusjärjestelytoimintaa ohjaa kolme peruseriaatetta:

- Kiinteistöjaotus tulee käytön kannalta tarkoituksenmukaiseksi.
- Kiinteistöjärjestelmä on selvä ja luotettava.
- Tilusjärjestelyä käytetään alueeseen kohdistuvien eri intressien edistämiseen. Asiakastarpeet ratkaisevat toiminnan käynnistämisen (asiakaslähtöinen toimintatapa).

Tämä artikkelini käsittelee pääasiassa maankäytön muutoksista aiheutuvia hanke-tilusjärjestelyjä. Maa- tai metsätilojen rakenteiden ja käytön parantamiseen tähtääviä tilusjärjestelyjä käsitellään vain yleiseltä kannalta.

## **2 Tilusjärjestelytoiminta ja maan lunastaminen aikaisemmin**

Tilusjärjestelytoiminnalla on Suomessa pitkä historia, mutta sen julkisuuskuva on ollut huono. Toimintaa on syytetty viranomaisjohtoisuudesta ja siitä, että maanomistajien vaikutusmahdollisuuksia on pidetty riittämättöminä (Ahllund 2004).

Tilusjärjestelyjen käyttö rajoittui jakolain aikana lähes yksinomaan maatilauusjakoihin (ns. varsinaiset tilusjärjestelyt). Tilusjärjestelyiden käyttö uusien teitten, rautateitten, lentokenttien tai muiden yleisen tarpeen vuoksi tarpeellisten lunastushankkeiden yhteydessä oli aikaisemmin lainsäädännöllisesti tiukkaan rajattua ja vähän käytettyä. Maanomistajille hankkeista aiheutuneet haitat jäivät varsin usein rahalla korvattavaksi ilman, että tehtiin juurikaan korjaavia toimia.

Julkishallinnon tehtävänä on tuottaa entistä parempia palveluja yhtä tuloksellisemmin. Kehittämispaineita on aiheuttanut muun ohella Suomen uusi perustuslaki, Euroopan ihmisoikeussopimus ja perustuslakiin sisältyvä hyvän hallinnon oikeusturvavyökälä sekä uusi hallintolaki. Aikaisempi menettely ei vastannut uusia periaatteita ja tarvittavaa vuorovaikutusta (Kotilainen 2004).

## **3 Uusi toimintamalli**

Hankeusjaossa on kysymys yhteiskunnan yleisen tarpeen vaatiman hankkeen toteuttamisesta. Maata voidaan tarvita maanteitä, rautateitä, lentokenttiä tai luonnonsuojelualueita varten tai esimerkiksi liikenneturvallisuuden vuoksi on tarpeen rajoittaa.

Jotta tällainen yleisen tarpeen vaatima hanke voidaan tehokkaasti ja perusoikeudet huomioiden toteuttaa, niin se vaatii, että:

1. lainsäädäntö on ajan tasalla,
2. toteutusprosessi on määritelty ja kuvattu,
3. menetysten arviointi on kunnossa (arvioitsijoiden kyky ja menetelmät) sekä
4. toteutuksen rahoitus on turvattu.

Uusi kiinteistönmuodostamislaki antoi maa- ja metsätalousalueiden järjestelemisen ohella aivan uudet mahdollisuudet tilusjärjestelyihin kaikilla sellaisilla alueilla, joilla kiinteistöjaotus erityisen hankkeen, kiinteistöjen muuttuneen tai muuttuvan käytön tai teknologian kehittymisen vuoksi ei enää vastaa nykyajan tarpeita.

Suomessa lainsäädäntö on nykyisin ajan vaatimusten mukainen ja arviointiasiat ovat yleensä kunnossa. Toteutuksen rahoitus on usein hektistä ja kiireen sanelemaa, mutta kun toteutukseen todella ryhdytään, niin sekin on turvattu.

Uusi lainsäädäntömme on antanut vain puitteet prosessille. Nykyiset vaatimukset hankkeiden nopealle toteuttamiselle ja osapuolten yhteistyölle ovat vaatineet uuden prosessin. Maanmittauslaitos on viime vuosina aloittanut järjestelmällisen kehitystyön uudenmuotoisten tilusjärjestelyjen kehittämiseksi. Niiden sisältö, toteutuskeinot ja laajuus joustavat olo-

suhteiden, tarpeiden ja yhteistyökumppaneiden mukaan. Toimenpiteet voivat koskea yhtenäistä aluetta, muutamien maanomistajien tiluksia, tie-, kuivatus- tai esimerkiksi suojele- tai liikenneturvallisuushankkeiden toteuttamista.

Tavoitteena kehittämisessä on asiakas- ja ongelmalähtöinen toimintatapa, jossa eri osapuolten intressit sovitaan yhteen. Toisaalta toteuttajaviranomaisten hankkeitten tavoitteita vaarantamatta otetaan huomioon maanomistajien ja sidosryhmien tarpeet. Tilusjärjestelyin ja yksityistiejärjestelyin pyritään maanomistajien tilusten hyödyllinen käyttö turvaamaan. Maanmittauslaitoksen rooli järjestelyssä on puolueeton kolmannen miehen rooli. Tavoitteena on viranomaisten välisessä yhteistyössä siirtyä useista peräkkäisistä viranomaistoimista rinnakkaiseen ja yhtäaikaiseen prosessiin (viranomaistyöhön).

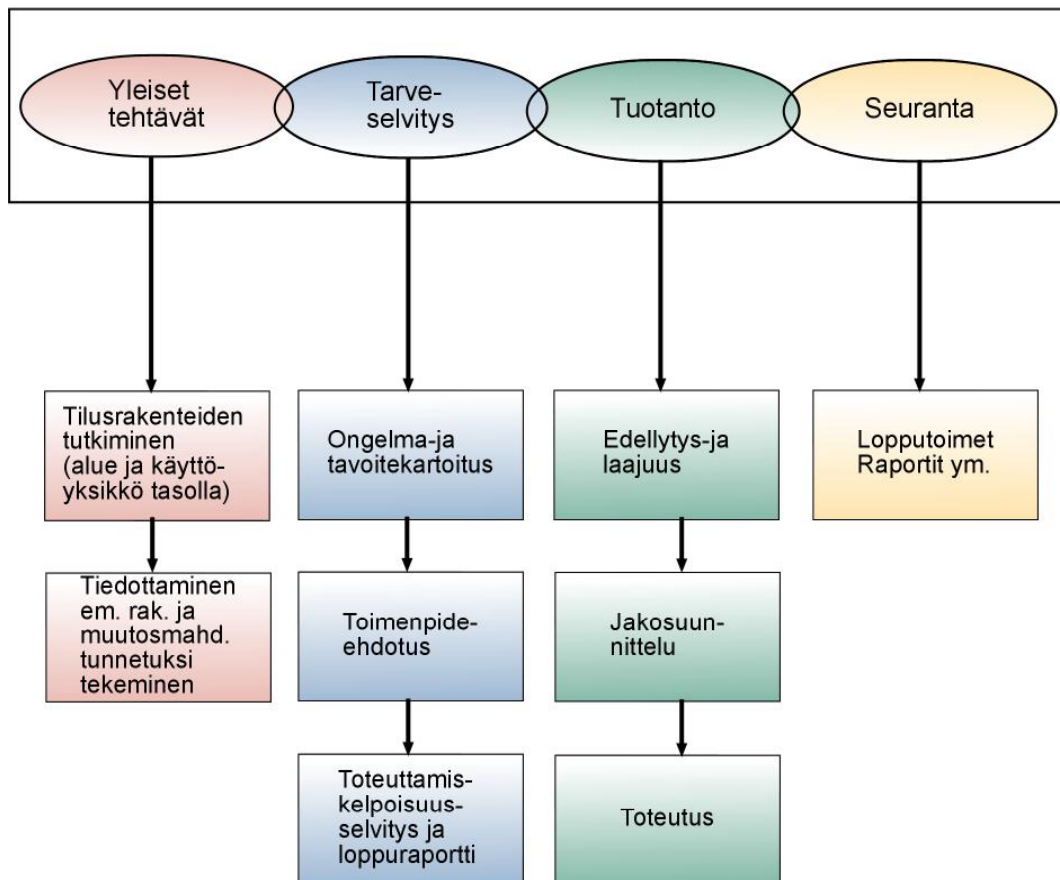
Maanmittauslaitoksen kehitystyön tuloksena on syntynyt nelivaiheinen tilusjärjestelyprosessi, joka sovitaan kunkin yhteistyökumppanin ja tarpeen mukaan.

Tilusjärjestelyprosessi jaetaan:

1. yleiset tehtävät,
2. tarveselvitys,
3. toteutus,
4. seuranta.

### Tilusjärjestelyprosessi

kaavio 1



#### 4 Kokemukset uudesta toimintatavasta

Kokemukset uudesta toimintatavasta ovat olleet yleensä hyviä ja rohkaisevat jatkamaan valitulla tiellä. Uudistetuista prosesseista on saatu myönteistä palautetta niin hankkeen toteuttajaviranomaisilta ja sidosryhmitä kuin myös maanomistajilta. Oman toiminnan kehittämisessä saatu palaute on Maanmittauslaitokselle tärkeää. Tämän lisäksi tulevan toiminnan resurssien suunnittelemiselle saadaan koko ajan ajanmukaista relevanttia tietoa.

Prosessien yhteensovitus vaatii kaikilta viranomaisilta vilpittömää yhteistyöhalua. Tästä on vaihtelevaa kokemusta. Pelko oman työn menettämisestä nousee ensimmäisenä pinnalle kun yhteensovituksesta ryhdytään puhumaan.

Tähän mennessä parhaiten yhteistyötä on pystytty sovittamaan TIETO-yhteistyössä Tiehallinnon ja SUTO-toiminnassa ympäristöhallinnon ja Metsähallinnon kanssa.

SUTO-toiminnassa uudenmuotoisten tilusjärjestelyjen näkökulmasta ympäristöhallinnolla ja Maanmittauslaitoksella on kokemusta uuden kiinteistönmuodostamislain voimaantulosta alkaen. Tarkempaa tietoa toiminnasta ja tilusjärjestelyjen kehittämisestä on kahdessa muussa näiden päivien esityksessä Eero Kaakinen ympäristöhallinnon puolelta ja Jouko Sillanpää tutkijana ja tilusjärjestelyjen toimitusinsinöörin näkökulmasta.

TIETO-yhteistyö aloitettiin 1990-luvun alussa ja se on koskenut yleistietoimitusten ohella Tiehallinnon ja Maanmittauslaitoksen välistä yhteistyötä. Tilusjärjestelytoimintaan yhteistyö on laajenemassa ja ensimmäiset kokeiluhankkeet on käynnistetty vuoden 2003 lopulla. Yhteistyöstä enemmän kuullaan Seija Kotilaisen esityksessä.

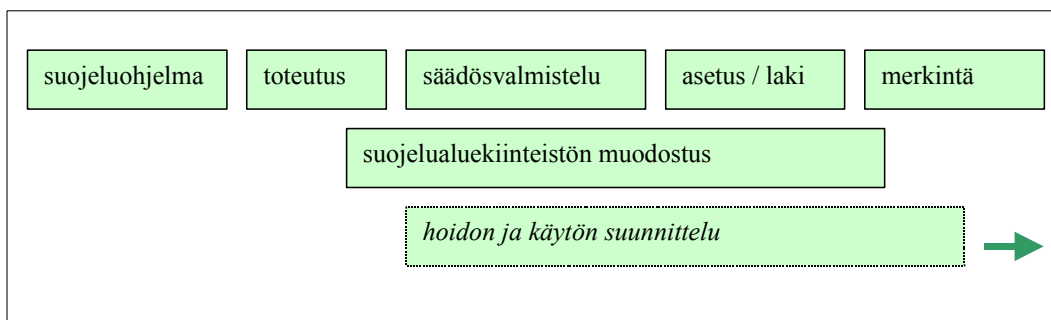
Ratahallintokeskuksen kanssa tilusjärjestelytoiminta aloitettiin vuonna 2002 kahdella pilottihankkeella Pohjanmaan radalla ja toiminnan kehittämistä jatketaan parhaillaan prosessien yhteensovitusprojektissa. Tarkoitus on ottaa yhdistetty prosessi käyttöön vuonna 2005.

#### 5 Hanketilusjärjestelyiden erityispiirteitä

SUTO-toiminta eroaa luonteensa vuoksi aika tavalla yleisestä tilusjärjestelytoiminnan kuvauksesta ja käytännön toiminnasta.

Suojelualuetuotannon elinkaari voidaan kuvata suojeluohjelmasta valmiiksi rekistereihin ja maastoon merkityksi luonnonsuojelualueeksi seuraavasti:

Suojelualuetuotannon elinkaari  
kaavio 2



Liikenneturvallisuuden vuoksi tehtävät ns. VÄYLÄ-hanketilusjärjestelyt eroavat oleellisesti suto-toiminnasta ja prosessi muistuttaa enemmän yleistä tilusjärjestelyprosessia.

Yleisten teiden liikenneturvallisuusratkaisuissa oleellisia käsitteitä ovat runkotiet, jatkuvat ohituskaistatiet, keskikaiteet ja liittymien poistamiset ja uudelleen järjestelyt sekä rinnakkaistiet. Paikallinen ja hidaskäyttöinen liikenne pääsääntöisesti erotetaan pitkämatkaisesta

nopeasta liikenteestä. Käytännössä tilusjärjestelyiden käyttökelpoisuus tulee selvitettäväksi kaikissa suuremmissa päätiehankkeissa.

Ratahankkeissa oleellista on, että pääradoilta tulevat kaikki tasoristeykset poistumaan. Ajankohta ja rahoitus hankkeeseen on auki. Ratkaisuksi tulevat joko kalliit ratojen alitus- tai ylityssillat ja/tai kiertotiet yksityistiejärjestelyineen ja mahdollisine tilusjärjestelyineen.

Tilusjärjestelyiden tarveselvityksin on tarkoitus selvittää hankkeista aiheutuvat vaikutukset ja ratkaisuna voi olla yksityistiejärjestelyt yksin tai yhdistettynä tilusjärjestelyihin, jolloin radan tai maantien ylitystarpeet vähenevät. Mikäli maanomistajilla on halua tai mahdollisuutta samalla kertaa selvittää laajemmalla alueella omien tilustensa rationalisointitarpeet, niin mahdollista on väylähankkeen kanssa samanaikaisesti tehdä yhdistelmä-hankkeena laajemman alueen tilusjärjestely.

Lopputuloksena väylähankkeen tarveselvityksen toimenpide-ehdotuksena voi olla:

- yksityistietoimitus suppealla kohteella,
- alueellinen yksityistietoimitus (yksityisteiden laajempi järjestely),
- yleistietoimitus (maantietoimitus) kun on kysymys yleisistä teistä,
- tilusjärjestely tai
- niiden yhdistelmä.

Uuden toimintatavan vaikutuksia toimintaan kokonaisuudessa väylähankkeissa ei vielä ole kokeiluhankkeita enempää kokemuksia.

## **6 Viranomaisten yhteistyö ja jääviys**

Hallintolain (HL 434/2003) tarkoituksena on edistää hallinnon palvelujen laatua ja tuloksellisuutta. Laki ohjaa yleisesti viranomaisen toimintaa ja määrää lähtötason viranomais-toiminnalle. Hyvän hallinnon keskeisiksi perusteiksi nousevat hallinnon oikeusperusteet ja viranomaisten yhteistyö (HL 10 §).

Viranomaisten yhteistyö on erityisen tärkeää monitahoisissa ja laajavaikutteisissa asioissa, jotta ne sujuisivat nopeasti ja joustavasti. Tällaisia ovat ennen kaikkea liikenne-turvallisuuden vuoksi tarpeelliset väylähankkeet (Kotilainen 2004). Sama koskee myös luonnonsuojelun alueiden toteuttamista, vaikka niissä suojeltava ja toteutettava alue onkin jo ennalta rajattu (Sillanpää 2003).

Jotta viranomaisten yhteistyö sujuisi hallintolain määrittelemällä tavalla, niin viranomaisten prosessit on sovittava yhteen, jotta toinen viranomaisen tietäisi mitä ja milloin toinen viranomaisen tekee tai aikoo tehdä ja jotta ei tehtäisi päällekkäistä työtä. Viranomaisten peräkkäisestä työstä siirtyminen rinnakkaiseen ja yhtäaikaiseen työhön tekee hankkeesta nopeamman ja kustannustehokkaamman. Hankkeen läpimenoajan lyheneminen vähentää kustannuksia ja parantaa vuorovaikutusmahdollisuuksia kun odotusajat jäävät lyhyemmiksi (Kotilainen 2004).

Kun Maanmittauslaitoksen virkamies osallistuu yhdistettyyn prosessiin jo suunnittelu-vaiheessa kuten tapahtuu tilusjärjestelyjen tarveselvityksen tekemisessä väylähankkeissa, on esitetty epäilyjä virkamiehen, maanmittaustoimiston tai koko Maanmittauslaitoksen jääviydestä hankkeen toteutusvaiheessa varsinkin kun korvauksia arvioidaan.

Mielestäni tähän ei pitäisi olla vaaraa. Viranomaisten yhteistyö perustuu hallintolain määräykseen ja lain tarkoituksena on ollut lieventää jäykkiä toimivaltarajoja ja edistää yhteistyötä. Kun yhdistetty prosessi on suunniteltu ja toteutettu siten, että kukin viranomaisen päättää ”omista asioistaan”, niin viranomaisen osallistuminen yhdistetyn prosessin jälkimmäisen vaiheen käsittelyyn ja päätöksen tekoon ei aiheuta esteellisyyttä.

Kirjallisuudessa on hallintolain osalta erityisesti mainittu, että virkamiehen osallistuminen kahden tai useamman toisiinsa ehkä läheisestikin liittyvän hallintoasian

käsittelyyn ei pääsäännön (HL 10 §) aiheuttaa esteellisyyttä asian jälkimmäisessä käsittelyssä, koska käsittelyt ovat muodollisesti toisistaan erillisiä. (Niemi ja Keravuori 2003).

## **7 Tilusjärjestelytoiminnasta tulevaisuudessa**

Eduskunnan käsittelyssä olevassa maantielaisissa on ehdotettu, että maantiesuunnitelmista tulisi käydä ilmi luotettavalla tavalla ja tarvittaessa tutkimuksiin perustuen kaikki tiestä arvioidut vaikutukset. Ehdotuksen mukaan vaikutukset kiinteistörakenteeseen tulee selvittää, jotta erilaisin kiinteistöjärjestelyin voitaisiin välttää tilusten tarpeetonta pirstoutumista. edelleen ehdotetaan maanomistusolot on mahdollisuuksien mukaan otettava huomioon siten, että tiehankkeen tavoitteita vaarantamatta tilusjärjestelyin ja yksityistiejärjestelyin pyritään turvaamaan kiinteistöjen hyödyllinen käyttö.

Käsitykseni on, että entistä tarkemmin hankkeiden suunnittelijat joutuvat miettimään hankkeen vaikutukset ympäristöön, kiinteistörakenteeseen ja maanomistusoloihin. Maanmittauslaitoksen vastaus tähän on tilusjärjestelyjen tarveselvityksen mukainen toiminta ja tarveselvityksen mukainen toteutus.

### **Lähteet**

Ahllund, O. (2004). Onko tilusjärjestelyillä tulevaisuutta? Maankäyttö 3/2004, s. 16–19.

Kotilainen, S. (2004). Hyvän hallinnon perusteista ja perusoikeuksista väylähankkeissa – havaintoja kiinteistöteknisestä näkökulmasta. Maanmittaus 79:1-2, painossa oleva lehti.

Maanmittauslaitos (2002). Maanmittauslaitoksen tilusjärjestelystrategia 2002–2006. 19s.

Niemi, M. ja M. Keravuori (2003). Hallintolaki. WSOY. 473 s.

Sillanpää, J. (2003). Tilusjärjestelyjen käyttö luonnonsuojelualueiden toteuttamisessa. TKK, Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisu A34. 136 s.