

Maa- ja metsätalousministeriön maanmittausta koskeva strategiakatsaus

Pekka Halme

Maa- ja metsätalousministeriö
Maaseutu- ja luonnonvaraosasto
Maanmittaus- ja rakentamisyksikkö
PL 30, 00023 Valtioneuvosto
pekka.halme@mmm.fi

Tiivistelmä. Maa- ja metsätalousministeriössä on viimeisten kymmenen vuoden aikana valmisteltu ja hyväksytty useita maanmittausta koskettelevia strategiadokumentteja. Tämä kirjoitus ei kuitenkaan käsittele niiden sisältöä, vaan tarkastelee eräitä tällä hetkellä ministeriön ja maanmittausalan kannalta oleellisia kehityskulkuja, jotka monelta osin liittyvät em. strategioihin. Hankkeet, kuten STJ:n kehittäminen ja kirjaamisasioiden käsittelyn uudistaminen muuttavat toteutuessaan monia nykyisiä toimintatapoja ja luovat uusia tehtäviä ja mahdollisuuksia. Saman tekee INSPIRE-direktiivin todennäköinen voimaan tulo. Kolmiulotteisen kiinteistön muodostamisen mahdollisuus tulee toteutuessaan poistamaan eräitä oleellisia nykytilanteen ongelmia. Kaikilla näillä on myös selkeä kytkös kehitykseen muualla maailmassa.

Tekniikka ja yhteiskunta kehittyvät nopeasti. Asiakkaiden ja käyttäjien vaatimukset muuttuvat jatkuvasti niiden mukana ja niistä riippumatta. Koko alan on oltava hereillä ja oltava valmiina ennakoimaan muutoksia sekä vastaamaan niihin.

Avainsanat: Maa- ja metsätalousministeriö, suunnitelmätietojärjestelmä, INSPIRE, 3D-kiinteistöjärjestelmä, kirjaamisasiat

1 Taustaa

Maa- ja metsätalousministeriössä on viimeisten kymmenen vuoden aikana valmisteltu ja hyväksytty useita maanmittausta koskettelevia strategiadokumentteja, kuten Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan paikkatietostrategia vuodelta 1999, Kartat ja paikkatiedot - osa toimivaa yhteiskuntaa, Yleisten kartastotöiden strategia 2001–2010 vuodelta 2002, Kansallinen paikkatietostrategia 2005–2010 ja Kiinteistörekisteri 2015 - päämäärät ja toimintalinjat vuodelta 2006. Vanhimmat näistä alkavat jo olla ajantasaistuksen tarpeessa. Tämän vuoden tavoitteena onkin aloittaa ainakin paikkatieto- ja kartastotöiden strategiatekstien päivitys.

Strategian tarkoitus on jäntevöittää toimintaa ja antaa suuntaviivat strategiakaudella käytännön toiminnan suunnittelulle. Strategia periaatteessa kuvaa keinot, joilla päästään organisaation visiossa kuvattuun tavoitetilään. Alan toimijat ovat osallistuneet merkittäväällä

tavalla yllä mainittujen strategioiden valmisteluun, ja siksi dokumenteilla on ollut ja edelleen on suuri merkitys toiminnan ja tuotannon suuntaamisessa.

Koko ministeriön kuvassa eivät maanmittausasiat kovin selvästi näy, mikä tosin hallinnonalan eri asioiden budjettivaikutusten kokoluokat huomioon ottaen on ymmärrettävää. Vuoden 2005 marraskuussa julkaistussa Maa- ja metsätalousministeriön strategia -dokumentissa maanmittaus mainitaan vain kerran – sanana kiinteistöjärjestelmä – julkishyödykkeiden luettelossa. Maanmittausalan näkökulmasta on toivottavaa, että strategian seuraavan päivituksen yhteydessä niin paikkatieto- kuin kiinteistötehtävien saama huomio on nykyistä suurempi. Onneksi kuitenkin ministeriön käytännön elämässä alamme tunnustetaan ja sen merkitykselle osataan antaa sille kuuluva arvo.

2 Strategisia hankkeita

Tässä strategiakatsauksessa en syvenny yllä kerrottua enempiä itse strategiadokumenttien sisältöön, vaan tarkastelen lyhyesti eräitä menossa olevia tärkeitä kehityskulkuja ja niihin liittyviä konkreettisia hankkeita. Useimmat niistä ovat olleet eri tavoin vireillä jo useita vuosia. Kansainvälisen kehityksen ja yhteistyön tiivistymisen vaikutukset näkyvät kaikissa.

2.1 Suunnitelmatietojärjestelmä (STJ)

Suunnitelmatietojärjestelmä -termiä on käytetty tarkoittamaan sähköistä tietopalvelukokonaisuutta, jonka avulla maankäyttöä koskevat lainvoimaiset päätökset, kuten asema- ja yleiskaavat, rakennuskiellot ja luonnonsuojelupäätökset voitaisiin tarjota käyttäjien nähtävillä ja saatavilla yhdessä kiinteistötietojen ja muiden paikkatietojen kanssa. Syksyllä 2005 käynnistyi MMM:n, YM:n ja Suomen Kuntaliiton yhteisen tarkistetun STJ-työn toimintasuunnitelman valmistelu. Tässä luvussa esitetty perustuu pääosin osapuolten edustajien muodostaman työryhmän tuottaman dokumentin sisältöön.

Järjestelmän tarpeellisuutta ja toteuttamisvaihtoehtoja selvitettiin maa- ja metsätalousministeriön asettamassa työryhmässä vuonna 2001 (Työryhmämuistio MMM 4/2001). Vuonna 2004 maa- ja metsätalousministeriö ja ympäristöministeriö katsoivat, että valmistelua järjestelmän rakentamiseksi tulee jatkaa. Samalla todettiin, että teknisen kehityksen ja uusien tietohallinnollisten linjausten (palvelu- ja yhteentoimivuusvaatimusten vahvistuminen) perusteella järjestelmän tietopalvelullista ratkaisumallia on tarkistettava ja kutsuttava valmisteluun mukaan myös kuntasektori.

STJ:n kehittämisen tavoitteena on järjestelmä, jonka avulla eri toimijoiden hallinnassa oleva tieto saadaan koko valtakunnan kattavasti teknisesti yhtenäisen tietopalvelun piiriin. Käytännössä tämä edellyttää nykyisiä prosesseja täydentävien toimintatapojen ja rajapintojen kehittämistä ja käyttöönottoa ajantasaisen tiedon kanavoitumiseksi tietopalvelun kautta käyttäjille.

Vuoden 2001 työryhmä esitti, että järjestelmä ensimmäisen vaiheen tietosisältönä olisivat detalji- ja yleiskaavat ja niiden vahvistusrajat, erillispäätöksiin perustuvat rakennuskiellot ja luonnonsuojelualueet. Näitä aineistoja pidetään edelleen palvelun kehittämisen lähtökohtina. Tietosisältöä on toisaalta ehdotettu myös laajennettavaksi.

Vuoden 2001 työryhmämuistion jälkeen EU-komissio on antanut 23.7.2004 direktiiviehdotuksen yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin perustamisesta (INSPIRE, KOM (2004) 516). Siinä edellytetään mm. verkkopalvelujen kehittämistä ja vastaavien tiedon hakupalvelujen luomista metatiedon perusteella sekä selailupalvelujen luomista tietojen katselemiseksi. Suunnitelmatiedot ovat tärkeitä ympäristöön liittyviä tietoja ja siten niiden tehokas tietopalvelu edesauttaa myös yleisiä ympäristöpoliittisia tavoitteita.

Monia vuoden 2001 työryhmän laatimassa suunnitelmassa kuvattuja tavoitteita voidaan edelleen pitää hyvinä. Työryhmän ehdottamaa mallia ei kuitenkaan ehdoteta toteutettavaksi

sellaisenaan, vaan yritetään hakea ratkaisuja, jotka tukevat tietojen ylläpitäjien ja käyttäjien toimintaan ja päätösaineistojen tuottamiseen liittyviä prosesseja. Suunnitelmatietojen tuonti täydentämään kiinteistötietojärjestelmää on hyvä tavoite, jotta saadaan monipuolinen kiinteistötietoihin liittyvä tietopalvelu, josta voidaan yhden luukun periaatteella tarjota oleelliset tiedot eri toimintojen käyttöön.

Tähän mennessä on sovittu, että ensi vaiheessa, vuosina 2007–2008, Kuntaliitossa ja ympäristöministeriössä selvitetään tiedon tuottajien, ylläpitäjien ja käyttäjien toimintaprosessit ja niiden liittyminen päätöstietojen tuottamiseen, ylläpitoon ja hyödyntämiseen sekä päätöstietojen hallinta. Samana aikana Maanmittauslaitos suunnittelee ja toteuttaa pilottipalvelun sekä tekee analyysin pilotin tuloksista. Myöhemmin, esimerkiksi vuosina 2009 - 2013, on sitten varsinaisen toteutusprojektin aika.

2.2 Kirjaamisasioiden käsittelyfoorumi tulevaisuudessa

Kansainvälinen kehitys on ainakin Euroopassa ollut johtamassa kiinteistörekisterin ja kirjaamisrekisterin pidon keskittämiseen yhteen organisaatioon. Tosin myös kahden organisaation malli on edelleen yleisesti käytössä. Tutuimpina esimerkkeinä kirjaamisasioiden hoidon siirtämisestä voidaan mainita Norjan ja Ruotsin tapaukset. Norjassa siirtoa koskeva päätös tehtiin vuonna 2003 ja nyt on menossa vuoden 2007 loppuun kestävä siirtymävaihe, jonka aikana koko toiminta siirtyy tuomioistuinlaitokselta Statens Kartverkin hoitoon. Ruotsissa ennestään seitsemään käräjäoikeuteen keskitettyjen kirjaamistehtävien siirto Lantmäterietin hoidettavaksi alkaa vuonna 2007. Myös useissa itäisen Euroopan siirtymätalouden maissa, kuten Romaniassa, on Maailman Pankin tukemana ja sen noudattaman politiikan mukaisesti järjestelmä rakennettu yhden organisaation mallin perustalle.

Suomessa on asiaa selvitetty pariinkin otteeseen. Valtioneuvosto velvoitti oikeusministeriön vuonna 1993 selvittämään mahdollisuuksia siirtää kirjaamisasiat maanmittaushallinnon tehtäväksi. Asetettu työryhmä ei kuitenkaan löytänyt perusteita suositella kirjaamisasioiden siirtoa pois käräjäoikeuksista. Vuonna 2003 tuomioistuinlaitoksen kehittämiskomitea esitti mietinnössään (KM 2003:3), että kirjaamisasiat siirrettäisiin hallintoviranomaiselle, joko Maanmittauslaitokselle tai maistraateille. Maa- ja metsätalousministeriö sekä Maanmittauslaitos ovat ilmaisseet valmiutensa kirjaamisasioiden hoitamiseen, jos siihen päädytään. Tähän mennessä ei kuitenkaan sen suuntaisia päätöksiä ole asiassa tehty.

Viime aikojen kehitys, erityisesti Valtioneuvoston kehyspäätös ja tuottavuushankkeen henkilöstövähennystavoitteet, on kuitenkin nostanut kirjaamisasioiden hoidon uudelleen tarkastelun kohteeksi. Oikeusministeriössä käynnissä olevan riidattomien velkomusasioiden eli summaaristen asioiden käsittelyn kehittämishankkeen rinnalle asetettiin 14.6.2006 työryhmä suunnittelemaan kiinteistöjen kirjaamisasioiden käsittelyn kehittämistä. Työryhmän toimikausi kestää tämän vuoden loppuun. Asettamispäätöksen mukaan ryhmän tehtävänä on sellaisen kokonaistaloudellisesti tehokkaan kirjaamisasioiden käsittelystrategian esittäminen, joka mahdollistaa kirjaamisasioiden edullisen käsittelyn ilman että palvelun laatutasosta tingitään.

Työryhmän tehtävänä on sähköistä kiinteistönvaihdantaa selvittäneen toimikunnan loppumietinnössään (KM 2006:1) tekemät ehdotukset sekä muut aiemmat selvitykset huomioon ottaen tehdä valmistelutyö ja ehdotukset sen ratkaisemiseksi käsitelläänkö kiinteistöjä koskevat kirjaamisasiat tulevaisuudessa tuomioistuimissa vai siirretäänkö ne Maanmittauslaitokselle ratkaistavaksi.

Työryhmässä on edustajia oikeusministeriöstä, Nordea pankista, maa- ja metsätalousministeriöstä, Kuntaliitosta, käräjäoikeuksista ja Maanmittauslaitoksesta.

Keskustelu on ollut avointa, ja toimeksiannon ohjauksen mukaisesti kaikki (kummatkin) lopputulemat ovat mahdollisia.

Ministeriön hallinnonalalle ja luonnollisesti Maanmittauslaitokselle mahdollisella siirrolla on erittäin suuri merkitys. Tällainen uudistus on suuri ponnistus niin hallinnon kuin prosessien ja tietojärjestelmien kehittämisen näkökulmasta. Oletuksena on, että valtaosa kirjaamisasioita mahdollisen siirron tapahtuessa hoitavasta oikeushallinnon noin 300 työntekijästä siirtyisi Maanmittauslaitoksen palvelukseen. Toisaalta uskomme vakaasti, että siirtymäkauden jälkeen, kun prosessit ja tietojärjestelmät on saatu kuntoon, säästetään alkutilanteeseen verrattuna merkittävä määrä työpanosta.

2.3 Kolmiulotteinen kiinteistöjärjestelmä (3D)

Kiinteistöjärjestelmä on perinteisesti kaikkialla maailmassa ollut maanpinnan tasoon rajoittuva kaksiulotteinen järjestelmä. Erityisesti suurten kaupunkien keskustoissa, mutta myös erilaisissa liikenneväylien tunneli- ja siltaratkaisuissa on kuitenkin jo vuosikymmenien ajan syntynyt tilanteita, joita ei ole perinteisessä kaksiulotteisessa järjestelmässä mahdollista rekisteröidä. Sen seurauksena on jouduttu käyttämään monenlaisia muita ratkaisuja tilanteen hallitsemiseksi. Käytännössä näin on selvitty, mutta monet erilaiset tilannekohtaiset ratkaisut ovat olleet omiaan heikentämään kiinteistöjärjestelmän selvyttä ja luotettavuutta erityisesti alueellisen ulottuvuuden osalta. Kansainvälisiä esimerkkejä toteutetuista 3D-järjestelmistä, useimmat varsin uusia, on olemassa mm. Norjassa ja Ruotsissa sekä esimerkiksi eräissä Australian osavaltioissa.

Kotimaisen kehityksen synnyttämänä ja kansainvälisten esimerkkien vauhdittamana on Suomessa tehty mm. Jani Hokkasen lisensiaattityö, joka selvitti 3D-järjestelmän tarvetta ja ratkaisumalleja. Kiinteistöinsinöörien kerho teki 23.3.2005 aloitteen maa- ja metsätalousministeriölle kiinteistönmuodostamis- ja rekisterilainsäädännön kehittämiseksi, ja 8.6.2005 järjestettiin Teknillisen korkeakoulun ja Maanmittauslaitoksen yhteistyönä 3D-kiinteistöjärjestelmää käsittelevä asiantuntijaseminaari.

Maa- ja metsätalousministeriö asetti sitten 11.5.2006 Kolmiulotteinen (3D) kiinteistöjärjestelmä -työryhmän, jonka tavoitteena on selvittää kolmiulotteisen kiinteistöjärjestelmän tarvetta ja kehittämistä Suomessa ja tehdä tarvittaessa ehdotukset toimenpiteistä lainsäädännön kehittämiseksi siten, että kolmiulotteisen kiinteistörekisteriyksikön muodostaminen tulisi mahdolliseksi. Ryhmässä ovat edustettuina maa- ja metsätalousministeriön lisäksi Kuntaliitto, Maanmittauslaitos, oikeusministeriö, Helsingin kaupunki, Teknillinen korkeakoulu ja ympäristöministeriö. Aikaa työn tekemiseen annettiin 31.12.2007 asti.

Työryhmä on pitänyt tätä kirjoitettaessa kaksi kokousta ja on lähettämässä kohdistettua kyselyä eräille kaupungeille, Tiehallinnolle, Ratahallintokeskukselle, Maanmittauslaitokselle sekä Kemijoki Oy:lle. Kyselyn tuloksia päästään analysoimaan vuoden 2006 lopulla. Lopullisia esityksiä voi odottaa, kuten sanottu, vuoden 2007 lopussa. Ennen sitäkin tosin syntynee mahdollisuuksia kuulla ja kommentoida tehtyä työtä.

Muuten, Münchenissa lokakuussa 2006 järjestetyssä FIG:n XXIII kansainvälisessä kongressissa esiteltiin 4D-kiinteistöjärjestelmä uusimpana kehitysasteena. Käytännössä kyseessä oli 3D-järjestelmä lisättynä ajan dimensiolla. Ajatus ei ole niin teoreettinen kuin äkkiseltään luulisi, sillä se voisi sisältää esimerkiksi viikko-osakkeet tai muut ajallisesti sidotut oikeudet jollakin alueella. Tässä vaiheessa me Suomessa kuitenkin pitäydymme vielä perus-3D:n kehittämisessä.

2.4 INSPIRE

Euroopan unionin käynnistämän puitedirektiiviehdotuksen (INSPIRE) päätavoitteena on ns. kansallisia paikkatietoinfrastruktuureja asteittain kehittämällä ja harmonisoimalla antaa

enemmän ja parempia paikkatietoja jäsenvaltioiden ja yhteisön toimielimien käyttöön yhteisön politiikkojen, erityisesti ympäristöpolitiikan, laatimista ja täytäntöönpanoa varten.

Ehdotus edellyttää soveltamisalaan kuuluvien paikkatietoaineistojen osalta aineistojen kuvailutietojen (metatietojen) hallinnan ja teknisen yhteiskäyttöisyyden kehittämistä, saatavuutta ja yhteiskäyttöä tukevien tietopalveluiden käyttöönottoa, aineistojen saatavuutta ja käyttöä edistävien toimenpiteiden ja periaatteiden käyttöönottoa sekä kansallisen koordinaation kehittämistä. Monia täytäntöönpanoa täsmentävä yksityiskohtia on ehdotuksen mukaan tarkoitus täydentää komiteamenettelyssä.

Ehdotettu paikkatietojen käytettävyyttä ja saatavuutta edistävä direktiivi on Suomen ja pääsääntöisesti myös muiden jäsenmaiden kannalta kannatettava ja tarpeellinen, koska se tehostaa ympäristöpolitiikan valmistelua, täytäntöönpanoa ja seurantaa sekä edistää eri hallinnonaloilla ja -tasoilla kerättävien ja ylläpidettävien paikkatietoaineistojen saatavuutta ja käyttöä sekä kansallisesti että kansainvälisesti. Direktiiviehdotuksen tavoitteet ovat monilta osin yhteneviä Suomen kansallisen paikkatietostrategian kanssa.

Direktiiviehdotuksen käsittely alkoi heinäkuussa 2004 ja neuvosto saavutti poliittisen yhteisymmärryksen kesäkuussa 2005. Neuvoston yhteinen kanta poikkeaa useissa kohdissa merkittävästi komission alkuperäisestä ehdotuksesta. Komissio ei kaikilta osin hyväksynyt neuvoston yhteisen kannan mukaista muutettua ehdotusta. Direktiiviehdotuksen toinen lukeminen käynnistyi parlamentissa helmikuussa 2006. Prosessissa esille tulleiden näkökohtien perusteella on käsittelyn edetessä valmisteltu toinen kompromissiesitys, jota käsitellään 6.10 ja 9.10.

Näkemyserot neuvoston ja parlamentin välillä ovat muutamissa keskeisissä kohdissa edelleen merkittäviä, mutta sekä parlamentti että komissio ovat ilmaisseet halunsa saavuttaa ratkaisu mahdollisimman nopeasti. Periaatteessa jäljellä olevat keskeiset ongelmakohdat liittyvät tavoitteisiin sovittaa yhteen esteetön tiedon saatavuus, tehokas tietojen käyttö sekä laadukkaan tiedon ja tietopalvelujen pitkäjänteinen ylläpito ja rahoitus.

Sovittelukomitean istuntopäiväksi on alustavasti asetettu 21.11.2006. Suomen puheenjohtajakauden tavoitteena on lopullisen ratkaisun löytäminen ja direktiivin hyväksyminen.

2.5 Sektoritutkimusrahat

Viime vuosina alkanut ministeriön ja Maaseutu- ja luonnonvaraosaston tutkimusmäärärahan huolestuttava pieneneminen näyttää jatkuvan. Vuonna 2007 on tutkimusrahaa käytettävissä alle puolet parin vuoden takaisesta, eikä kehitys ilmeisesti pysähdy siihenkään. Pyrimme tietysti turvaamaan niin korkean määrärahatason geoinformaatiotutkimukselle kuin mahdollista, mutta näyttää vääjäämättä siltä, että ministeriön mahdollisuus rahoittaa erillistutkimuksia heikkenee.

3 Lopuksi

Maanmittausala on kosketuksissa koko yhteiskunnan ja eurooppalaisen kehityksen kanssa. Yllä kuvattujen hankkeiden lisäksi olisi voinut kertoa joukosta muitakin hankkeita. Valitsin kuitenkin nämä, jotka Hallituskadun näkökulmasta ovat olleet keskeisesti esillä viime kuukausien aikana.