

# Kiinteistöjärjestelmä nollasta OSA II

Neljän vuoden pitkäjänteisen kehitysyhteistyön jälkeen Kambodza alkaa vähitellen valmistautua suomalaisten avulla kehitettyihin menetelmiin perustuvaan laajamittaiseen systemaattiseen maiden ensirekisteröintiin. Kolmen vuosikymmenen sekasorron jälkeen muinaisen Khmer-imperiumin kytevien raunioiden keskeltä alkaa nousta hitaasti, mutta varmasti uusi uljaampi Kambodza.

Vuonna 1997 alkaneen ja suomalaisena kehitysyhteistyönä toteutettavan Kambodzan maarekisterihankkeen (Cambodia Cadastral Project) kakkosvaihe on kääntymässä loppusuoralle. *Maankäyttö*-lehden numero 2/1999 esitteli 'Kiinteistöjärjestelmä nollan' pilottivaiheen ja näin kaksi vuotta myöhemmin onkin jälleen paikallaan tehdä katsaus Kambodzan maa-asioiden kehityksen tilanteeseen.

## **Kambodzan maarekisterihanke**

**Yleistä.** Kambodzan maarekisterihankkeen yleistavoitteena on edistää maanomistuksen turvaa Kambodzan hauraan yhteiskunnan jälleenrakentamisen perustaksi selvittämällä maanomistusta ja maarekisterijärjestelmää. Tarkoituksena on kehittää oikeudenmukainen, maan oloihin soveltuva ja resurssit huomioiva, koko valtiota ja kansakuntaa palveleva maarekisteröintijärjestelmä. Lyhyesti ilmaistuna, tavoitteena on saada kartalle ja rekisteriin sekä kiinteistöjen sijainti ja rajat että kiinteistöjen omistussuhteet ja mahdolliset rasitteet ja kiinnitykset. Projektia rahoittaa UM:n KYO, valvoo



**Maanmittauksen perusteiden koulutus näyttelee tärkeää osan työn käytännön toteutuksen järjestämisessä.**

Maanmittauslaitos ja toteuttaa FM-International Oy FINNMAP. Paikallispartnerina on Kambodzan maanmittauslaitos, General Department of Cadastre and Geography, joka on yksi Ministry for Land Management, Urban Planning and Constructionin neljästä keskusvirastosta. **Historiallinen tausta.** Vuosina 1975–79 punakhmerien idealistis-psykopaattinen hirmuhallinto palautti maan kirjaimellisesti "vuoteen nol-la", mikä maanmittauksen näkökulmasta tarkoitti paitsi yksityisen maanomistuksen lakkauttamista sekä kaikkien maahan liittyvien asiakirjojen, maarekisterin ja karttojen sekä koordinaattien järjestelmällistä tuhoamista, myös käytännössä koko maanmittarikunnan vähemmän hienovaraista poistamista muonavahvuudesta. Kaikki yhteiskunnan sosiaaliset, kulttuuriset, taloudelliset ja fyysiset rakenteet oli hävitetty, "year zero" oli tosiasia sekä paperilla että käytännössä. Vietnamilaisien

syrjäytettyä punakhmerit vallasta v. 1979 seuraavat kymmenen vuotta yksityinen maanomistus pysyi edelleen tuntemattomana käsitteenä. Kommunistinen viet-

namilaisten tukema hallinto vannoi kollektiivisen maanomistuksen nimeen ja maata viljeltiin työjoukoissa, kunnes ideologian mukaisesti harjoitettu systeemi alkoi vähitellen rapistua ja osoittautua käytännössä mahdottomaksi. Maanomistuksen yksityistäminen alkoi varsinaisesti vuonna 1989, mutta maan vanhasta kiinteistörakenteesta ei ollut enää kuin hämärä muisto, jos sitäkään, jäljellä. Tuore maalakiluonnos, jota on odotettu jo vuosikausia kuin kuuta nousevaa, on monessa suhteessa vuoden 1992 edeltäjäänsä selkeämpi ja edistyskellisempi ja sen odotetaan tuovan viimein helpotusta vallitsevaan maanomistussekamelnskaan monine kiinteistöoikeudellisesti ja -teknisesti kambodzalaisittain melko radiikaaleine artikloineen.

#### **Epävarma maanomistustilanne.**

Maakiistat ovat Kambodzassa arkipäivää. Poliittisesti ja taloudellisesti vahvat tahot jylläävät köyhien ja heikompien kustannuksilla eikä pienellä ihmisellä ole toistaiseksi ollut paljon sanomista maanomistus- ja -hallintakonflikteissa. Laittomasti mailtaan ajettuja kyläläisiä ympäri maata näkee usein pääkaupungissa osoittamassa mieltään ja hakemassa, useimmiten turhaan, itselleen oikeutta. Epävarma maanomistustilanne ei luonnollisesti rohkaise investoimaan pitkällä tähtäimellä, vaan maasta otetaan välittömästi kaikki irti sen kummemmin tulevaa toimintaa suunnittelematta. Potentiaaliset ulkomaiset investoijat puolestaan hakeutuvat alueen maihin, joissa maanomistusasiat ovat kunnossa tai ainakin paremmin hoidettu. Maanomistuksen epävarmuus ei ole myöskään omiaan edistämään Kambodzan muutenkin vielä hyvin haurasta ja veitsen terällä keikkuvaa yhteiskuntarauhaa. Kambodzassa, jonka 12 miljoonasta ihmisestä 80 % saa elantonsa maasta kyse on siis sekä valtion että yksityisen ihmisen hyvinvoinnin kannalta elintärkeästä ja perustavaa laatua olevasta asiasta.

**Maarekisterin tarve.** Kambodzalla onkin maan kehityksen kannalta virallisesti tunnustettu olevan huutava tarve nykyaikaiselle luotettavalle maarekisterille. Arviolta vain 10–15 % Kambodzan 189 000 km<sup>2</sup>:n maa-alasta ja 7–8 miljoonasta maapalasta (parcel) on tällä hetkellä rekisteröity virallisesti. Nykyinen, vuodesta 1989 lähtien enemmän tai vähemmän käytössä ollut hakemuksiin perustuva sporadinen rekisteröintimenetelmä (sporadic registration) on kuitenkin paitsi liian keskitetty, byrokraattinen, monimutkainen ja hidaskäyttöinen, myös poikkeuksetta vaadittavien epävirallisten 'maanmittausmaksujen' suuruuden johdosta käytännössä tavallisen köyhän kambodzalaisen ulottumattomissa. Manuaalisiin maakirjamerkintöihin perustuva maarekisteri on lisäksi teknisesti epätarkka, sillä rekisteröidyistä lainhuudoista (land title) puuttuvat järjestään liitekartat, rajamitat, koordinaatisto ja muu hyvän maanmittaustavan mukainen tieto. Laillisesti rekisteröidyissäkin maapa-

loissa esiintyy usein paikoin päällekkäisyyksiä ja ristiriitaisuuksia. Suuria maa-alueita saatetaan pitää hallussa ja käyttää päivänvaloa kestävämmällä menetelmällä vailla varsinaisia laillisia perusteita. Valtion maiden rajat ja hallinta ovat epäselviä. Lainhuutoja on myös myönnetty lain vastaisesti mm. suojelu- ja metsäalueille, mikä antaa oman lisäväyöksensä vallitsevaan maanhallinta- ja maankäyttökaokseen.

**Pilottivaihe 1997–99.** Projektin lähtökohdat olivat siis kaiken kaikkiaan melko ainutlaatuiset ja erittäin haastavat. Oli aloitettava käytännössä varsin puhtaalta pöydältä. Kambodzan maarekisterihankkeen pilottivaihe (Cadastral Mapping and Land Registration Pilot Project) keskitettiin vuosina 1997–99 aluksi olemassa olevan maapolitiikan, maalainsäädännön ja maarekisterijärjestelmän analysointiin ja kehittämiseen. Erityishuomiota kiinnitettiin katasterimittausten ja -kartoituksen, tietokoneavusteisen maarekisterin ja systemaattisen rekisteröinnin sekä koulutuksen kehityksymyksiin. Projektin ykkösvaiheen loppuun mennessä oli lopulta kehitetty, käytännössä testattu ja toimivaksi havaittu Kambodzan oloihin hyvin soveltuva systemaattinen ensirekisteröintimenetelmä.

Tämä tila tilalta ja kylä kylältä etenevä rekisteröintimenetelmä on paitsi yksinkertainen, nopea ja edullinen, myös työn tarkkuus- ja muut tekniset vaatimukset riittävästi täyttävä. Työtä tukemaan kehitetty yksinkertainen GIS-järjestelmä perustuu halpisiin perusohjelmistoihin ja paikallisesti saatavilla olevaan tekniikkaan. Pilottivaiheen ehdottomasti tärkeimpiin ja haastavimpiin osaluueisiin kuului kambodzalaisten koulutus, sillä maassa ei ollut, eikä vielä-

kään ole, juurikaan maanmittausalan ammattitaitoista ja koulutettua väkeä.

**Hankkeen II-vaihe 2000–01.** Hankkeen vuonna 2000 alkaneessa toisessa vaiheessa FINNMAPin aiempi asiantuntijakaarti kasvoi projektin laajenemisen ja monipuolistumisen myötä. TkL **Mika Törhösen** siirryttyä muihin tehtäviin Team Leaderin ja Cadastral Adviserin tehtävät siirtyivät DI **Jouni Anttoselle**. Legal Adviserina on kakkosvaiheessa toiminut



**Suomalaisia neuvonantajia ja Kambodzan ensimmäisen systemaattiseen ensirekisteröintiin perustetun toimiston henkilökuntaa Takeon provinssissa.**



edelleen maalakiasiantuntija OTT **Jukka Pekka Tolvanen**, GIS Adviserina DI **Sami Jänne** ja Land Surveyorina maanmittausteknikko **Veikko Jantunen**. Land Valuation and Cost Recovery Adviserin tehtävistä on vastannut TkL **Tuomo Heinonen** avustajinaan kaksi KYO:n projektille rahoittamaa diplomityöntekijää, jotka ovat huolehtineet pääosin aiheiden perustiedon keräämisestä ja perustutkimuksesta. Lisäksi Media Adviserina projektissa on työskennellyt varsinainen alan konkari **Petri Hämäläinen** ja sosio-ekonomisista tutkimuksista vastannut paikallinen ekspertti PhD **Sam Ell Meach**.

**Painopisteet.** Projektin tärkeitä painopisteitä ovat hankkeen jatkovaiheessa edelleen olleet maapolitiikan ja maalainsäädännön kehitystyön tukeminen sekä paikallisen henkilökunnan koulutus, joihin annetaan jatkuvaa asiantuntija-apua. Kehitetyn systemaattisen ensirekisteröintimenetelmän testaaminen käytännössä alusta loppuun saakka projektin kohdealueilla ja prosessin kehitystyön viimeistely näyttelevät tärkeintä roolia työssä, jonka pitkän tähtäimen tavoitteena on alusta asti ollut koko maan saattaminen tulevaisuudessa kiinteistörekisterin piiriin. GIS-järjestelmän, tietokantojen ja digitaalisen kartta- ja ortokuvatuoannon sekä mittaustekniikoiden kehitystyö on niin ikään jatkunut. Systemaattista rekiste-

**Maastotöissä toimitusvir-kailijaa avustavat maanomistaja, rajanaapurit sekä kyläpäällikkö.**

**Oikeusselvitys tehdään maastotöiden yhteydessä. Maanomistajien mobiilisoinnin onnistumisella on tärkeä merkitys työn etenemiseen sujuvasti tila tilalta.**

röintiä suoritetaan myös yhteistyössä muiden kansainvälisten maaseudun kehittämiprojektien kanssa ja maaseutukyliä ohella rekisteröinti aloitetaan nyt myös taajama-alueilla. Työn julkisuutta ja ihmisten tietoisuutta omista oikeuksistaan lisätään tiedotuskampanjoilla, massamedian hyödyntämisellä ja informaatiovideoilla. Systemaattisen rekisteröinnin ohella päivänpolttavaksi kysymykseksi on noussut koko vanhan sporadisen rekisteröintimenetelmän uudistaminen vastaamaan tämän päivän tarpeita ja projekti on aloittanut myös tähän liittyvän pohjatyön ja laatinut uudistusehdotuksensa. Lisäksi kehitetään kiinteistöarviointia ja tutkitaan rekisteröintitoiminnan kustannusten kattamismahdollisuuksia ja osittaisen ulkoistamisen edellytyksiä. Projektin toimesta tehtävien sosio-ekonomisten tutkimusten tarkoituksena on selvittää rekisteröinnin vaikutuksia kohdealueilla ja vertailla rekisteröityjen ja rekisteröimättömien

alueiden piirteitä lähitöaineistoksi tulevaisuudessa tapahtuville tutkimuksille. Myös FM-International Oy FINNMAPin vuosina 1992–96 suorittamia, tähän asti ainoita ja koko maan kattavia ilmakuvauksia on täydennetty projektialueiden uusilla kuvauksilla. Merkittävää projektissa on myös saumaton yhteistyö saksalaisen GTZ:n rinnakkaisen Land Management Projectin kanssa yhte-



näisen järjestelmän kehittämisessä ja toteuttamisessa. Kyseessä on kaiken kaikkiaan siis varsin kokonaisvaltainen kehitysprojekti.

**Ensirekisteröintiasetus.** Hankkeen kakkosvaiheen voidaan sanoa edenneen myötätulessa aivan alusta alkaen. Projektivaiheen alussa Kambodzan ministereineuvosto (Council of Ministers) hyväksyi projektin myötävaikutuksella laadittuun ensirekisteröintiasetuksen, joka vahvistaa pilottivaiheessa kehitetyn menetelmän lailliseksi systemaattiseksi rekisteröintimenetelmäksi koko maassa. Asetuksen mukaisesti virallinen ensirekisteröintiprosessi koostuu periaatteessa kuudesta komponentista. Alussa tapahtuvaa rekisteröintialueen määrittämistä seuraa julkinen tiedotustilaisuus alueen maanhaltijoille heidän oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan sekä työn teknisistä ja käytännön seikoista. Tila tilalta etenevä

oikeusselvitys, rajankäynti ja mittaus sekä näiden dokumentointi muodostavat työn maastovaiheen. Tätä seuraa 30 päivän mittainen julkinen näyttö, jonka aikana ortokuvapohjalle laadittu katasterikartta ja kootut maanomistaja- ja muut tiedot eli maarekisterin sen hetkinen vahvistamaton sisältö ovat julkisesti kaikkien nähtävillä ja kommentoitavana. Nähtävilläolon jälkeen riidattomien maapalojen haltijoiden oikeudet vahvistetaan ja heille myönnetään omistusoikeustodistukset (land title certificate). Mikäli prosessia varten kullakin alueella perustettu hallintokomitea (administrative commission) ei kykene sovitteluun ilmennyt maakiistaa, on maanhaltijalla oikeus hakea muutosta oikeusteitse. Kambodzan historian ensimmäiset omistusoikeustodistukset myönnettiin Takeon provinssissa Sre Tasokin kylässä 2.12.2000 itse pääministeri Hun Senin toimesta, mikä todistaa paitsi itse Maanhallintaministeriön, myös koko maan korkeimman poliittisen johdon olevan sataprosenttisesti työn takana. Tämä on erityisen tärkeää maassa, jota perinteisesti leimannut epävarmuus, hallinnon epäuskottavuus ja epärehellisyys on jo iät ja ajat syönyt kansalaisten luottamusta virallisiin järjestelmiin. Maarekisterihanke voidaan nähdä myös osana käyn-

**Rekisteröinti perustuu avoimuuteen ja julkisuu- teen. Katasterikartat ja kerätyt maanomistaja- ja muut tiedot ovat julkisesti kaikkien nähtävillä ja kommentoitavissa.**



nissä olevaa hallintouudistusta, jossa valtaa siirretään keskusjohdolta paikallistasolle. Radikaalia uudessa prosessissa nimenomaan on, että aiemmin hyvin keskusjohtoisessa maassa hallinto saapuu kansalaisten pariin, delegoi vastuuta kansalle pyytäen sitä itse osallistumaan työhön ja että ihmisiä koskevat tiedot ovat vapaasti kaikkien nähtävillä ja niihin voidaan tarvittaessa vaikuttaa itse.

**Käytännön työ.** Teknisesti tarkasteltuna työ etenee seuraavasti. Maapalstojen rajat tulkitaan maastossa ilmakuvasuurenoksilta, rajat käydään ja lopuksi mitataan nauhalla kontrollin vuoksi. Alueilla, kuten puustoisilla asuntoalueilla, joilla ilmakuvien käyttö on hankalaa tai mahdotonta, rajapisteet mitataan yleensä takymetrillä. Asianosaiset toimivat kahden hengen maastoryhmän apumiehinä. Samanaikaisesti tehdään oikeusselvitys. Tärkeäksi henkilöksi oikeusselvityksessä on osoittautunut joka tilalla mukana oleva kyläpäällikkö, joka tiedoillaan ja auktoriteetillaan useimmiten varmistaa kerättävien tietojen oikeellisuuden. Koska maanhaltijoilla ei aina liiemmin ole virallisia dokumentteja, on suullisten todistusten ja lausuntojen merkitys prosessissa avainasemassa. Tilakoh- taisten toimituslomakkeiden tiedot kui-

tataan kerätyiksi lopuksi asianosaisten peukalonjäljillä. Toimistolla rajat digitoidaan kuvaruutudigitointina ortokuvilta, rajamitat tarkistetaan kertaalleen ja toimituslomakkeen tiedot tallennetaan tietokantaan. Periaatteena on, että maastotyön tehneet suorittavat itse myös tietojenkäsittelyn, mikä vähentää epäselvyyksiä ja virheitä ja jouduttaa siten työtä. Tietojen nähtävilläoloa varten tu- lostetaan katasterikartat sekä tilakoh- tai-

set tiedot. Lopullinen omistusoikeustodistusten tulostaminen graafisesta sekä attribuuttitietokannasta on täysin automatisoitu maapalstan rekisterinumeron toimiessa linkkinä.

**Pääkaupungista provinssitasolle.** Projektilla on tähän asti ollut luonnollisesti myös päävastuu ensirekisteröintiasetuksen toteuttamisesta. Kakkosvaiheen tärkeimpiä tehtäviä on ollut rekisteröintiin liittyvän työn tuominen pääkaupungista provinssitasolle ja sen

myötä testata sen toimivuutta paikallistasolla koko maan rekisteröintiä silmälläpitäen. Käytännössä tämä on tarkoittanut ensin provinssitoimiston perustamista, mikä on aloitettu tarkoituksenmukaisen työtilojen järjestämisellä joko remontoimalla käytettävissä olevat tilat tai tarvittaessa järeämmillä rakennustoimenpiteillä. Tätä on seurannut toimiston tietokoneistaminen ja muu kalustaminen ja lopuksi valitun paikallisen henkilökunnan kouluttaminen sekä kenttä- että tietokoneavusteiseen työhön. Kolmen kuukauden koulutusjakson jälkeen uuden toimiston henkilökunta on hallinnut koko prosessin alusta loppuun ja ollut valmis varsinaisen rekisteröinnin suorittamiseen omin päin. Asiantuntija-apua ja neuvonantoa onkin provinssitasolla viime aikoina tarvittu vain kiperimmissä ongelmatilanteissa. Projektin kakkosvaiheeseen valittiin kaksi erilaista provinssia, jotka kuitenkin mahdollisimman hyvin edustavat yleistilannetta Kambodzassa. Valituista provinseista Takeo on pitkälti maatalousvaltainen, köyhä ja melko rauhallinen kun taas toista kohdealuetta, Sihanoukvillea, luonnehtivat mm. satama, ranta-alueet, turismi, vauraus, kohoavat maan arvot ja niiden myötä myös potentiaaliset maakonfliktit. Luonnollisesti myös paikallisviran-

omaisten yhteistyöhalu ja -kyky, yleinen turvallisuustilanne, saavutettavuus sekä yhteistyömahdollisuudet muiden maahan liittyvien kehitysprojektien kanssa ohjasivat projektialueiden valintaa. Koska kaikki varsinainen rekisteröintityö tullaan tulevaisuudessa tekemään provinssissa alusta loppuun, on pääkaupungissa Phnom Penhissä sijaitsevan projektin keskustoimiston rooli hiljalleen muuttumassa neuvonantoon, kehitystyöhön, koulutukseen, laadunvalvontaan ja muihin työn kannalta keskeisiin yleistehtäviin.

**Kambodzan maanmittauslaitoksen kouluttaminen.** Projektilla on ollut näyttävä rooli Kambodzan maanmittauslaitoksen koulutuksessa viime vuosina. Usein hyvinkin vaatimattomista ammatillisista lähtökohdista peräisin olleista virkamiehistä ja -naisista on koulutettu paikallisia kouluttajia sekä kymmeniä kelpo maanmittareita systemaattiseen rekisteröintityöhön. Eri erikoisalojen suomalaiset neuvonantajat ovat huolehtineet työn jatkuvuudesta kouluttamalla paikallispartnereitaan kädestä pitäen. Tukea on annettu myös koko maanmittauslaitoksen sisäisen puolen vuoden koulutusjakson toteuttamiselle. Maan kannalta tärkein käynnissä oleva koulutusohjelma on provinssitoimistojen koulutus, jonka yhteydessä koulutetaan kaikki Kambodzan 24 provinssin maanmittaus-toimistot parantamaan nykyisen sporadisen rekisteröinnin teknistä laatua opettamalla perusmittausvälineiden käyttöä, geodeettista laskentaa, toimituskartan laatimista ja muuta työn kannalta relevantteja taitoja. Lisäksi koulutetaan ymmärtämään työn lakipuolta sekä tulevaa systemaattista ensirekisteröintiä.

**Seuraavat haasteet.** Ensirekisteröintiprosessin kehitys ja käyttöönotto on luonnollisesti tuonut mukanaan monia uusia haasteita, joihin projektin on vastattava. Näihin kuuluvat mm. uuden tietokoneavusteisen ja vanhan manuaalisen systeemin suhde ja toimivuus ensirekisteröintivaiheen aikana, rekisterin päivitys-, ylläpito- ja tietoturva-asiat, sporadisen rekisteröinnin täydellinen uudistaminen, epävirallisen maksikäytännön kääntäminen viralliseksi määrittämällä kohtuul-

liset viralliset maanmittausmaksut sekä ennen kaikkea laajamittaisen rekisteröintikampanjan toteuttamisen suunnittelun avustaminen. Myös tämänhetkisen epä-määräisen kiinteistöarvioinnin kehittäminen on projektivaiheen asialistalla.

## Katsaus lainsäädännön kehitykseen

**Lainsäädännöllinen tilanne Kambodzassa.** Lainsäädännöllinen tilanne Kambodzassa on edelleen sekava ja epävakaa. Vaikka eri tahoilla on vireillä lukuisia lainsäädännön kehittämishankkeita, keskeiset julkis- ja siviilioikeudelliset säädökset edelleen puuttuvat. Myöskään jo vuosia sitten aloitettua maalakiuudistusta ei toistaiseksi ole saatu valmiiksi, joskin sen hyväksyminen lähitulevaisuudessa näyttää todennäköisemmältä kuin koskaan aiemmin parlamentin hyväksytyä lakiluonnoksen tämän vuoden heinäkuussa. Maalain valmistelu on kuitenkin edennyt monia muita uudistushankkeita pidemmälle.

**Maalain uudistus.** Maalain uudistuksen kannalta merkittävä edistysaskel oli uuden lakiluonnoksen omaksuminen uudistuksen pohjaksi loppuvuodesta 1999. Vaikka uudistuksen peruseriaaiteita ei

oltu muutettu, luonnos oli edeltäjäänsä johdonmukaisempi ja selkeämpi. Siitä oli myös karsittu maalakiin kuulumattomia aineksia. Luonnoksen mukainen laki oli tarkoitus saada voimaan mahdollisimman nopeasti, mutta kuten sanottu asia on edelleen vielä kesken. Synä viivästymiseen ovat olleet yhtäältä maalaakiin liittyvät moninaiset intressit ja toisaalta luonnosta edelleen vaivanneet puutteet. Monia puutteita ja ristiriitaisuuksia on myös projektin puitteissa tehtyjen kommenttien perusteella sittemmin korjattu. Silti lukuisat yksityiskohdat ovat herättäneet kysymyksiä ja keskustelua vielä lain parlamenttikäsittelyn yhteydessä. Näiden keskustelujen pohjalta lakiin on tehty vielä monia periaatteellisesti merkittäviä viime hetken muutoksia.

**Ensirekisteröintiasetus.** Projektin kannalta merkittävin edistysaskel lainsäädännön alalla on ollut ensirekisteröintiasetuksen voimaantulo maaliskuussa 2000. Asetus perustuu projektin puitteissa laadittuun luonnokseen ja käytännössä vahvistaa projektin kehittämän ja noudattaman menetelmän lailliseksi systemaattiseksi rekisteröintimenetelmäksi koko maassa. Asetuksen voimaantulon

myötä projektin puitteissa rekisteröityjen maanomistajien ja -haltijoiden oikeudet on voitu vahvistaa ja tätä koskevat todistukset heille luovuttaa. Jo asetusluonnoksen valmistelun yhteydessä kuitenkin tiedostettiin, että sen mukaisesta rekisteröinnin vahvistamisen menettelystä on tulossa hallinnollisesti varsin raskas. Synä tähän olivat paikalliset varsin vanhakantaiset näkemykset eri viranomaisten osallistumisesta rekisteröintiin. Toistaiseksi raskas me-



**Toimistolla maastossa kuvatulkittu rajat digitoidaan ortokuvilta ja kerätyt tilakohtaiset tiedot syötetään tietokantaan.**

nettely tarkoitusta varten perustettavine komissioineen ei ole aiheuttanut merkittäviä viivästyksiä. On kuitenkin muistettava, että nykyiset kokemukset perustuvat vain muutamaa alueeseen, joilla ei ole juurikaan esiintynyt riitoja. Tilanne saattaa olla aivan toisenlainen siirryttäessä pilottialueilta laajamittaisempaan rekisteröintiin. Joustavuuden turvaamiseksi menettelyn yksinkertaistaminen on välttämätöntä.

**Kehittämistarpeet.** Uuden maalain voi-

maantulo selkeyttää merkittävästi maasioita koskevaa sääntelyä. Kysymyksessä on kuitenkin vain yksi askel kohti toimivaa järjestelmää. Monelta osin laki muodostaa vain puitteet yksityiskohtaisemmalle sääntelylle. Onkin arvioitu, että maalain voimaantulo edellyttää liki kahtakymmentä alemmanasteista säädöstä. Vaikka näiden valmistelu on käynnissä, urakka on melkoinen. Työtä ei helpota se, että monia maalain valmistelussa esiinnousseita kiistakysymyksiä on jätetty ratkaistavaksi näillä säädöksillä. Tällaisia ovat esimerkiksi edellytysten määrittäminen valtion maiden luovutukselle ja käyttöoikeuksien myöntämiselle niille. Projektin kannalta mielenkiintoisimmat valmisteltavat maalain alaiset säädökset ovat ennen kaikkea asetukset rekisteröintiviranomaisen organisaatiosta ja tehtävistä sekä maanmittauksesta. Maalain voimaantulo edellyttää myös ensirekisteröintiasetuksen tarkistamista. Kyse on kuitenkin lähinnä lakiteknisistä täsmennyksistä, sillä laki tunnustaa itse asetuksen. Asetukseen ei toisaalta kata kaikkea rekisteröinnin kannalta välttämättömiä asioita. Edelleen sääntelemättä ovat esimerkiksi rekisteröityjen kiinteistöjen luovutusta samoin kuin maarekisterin hallintaa ja ylläpitoa koskevat kysymykset. Asetuksen soveltamisalan ulkopuolelle jää myös muu kuin systemaattisesti tehtävä ensirekisteröinti, joka tällä hetkellä perustuu jo kumottuihin maanjakoa koskeviin säädöksiin ja ohjeisiin.

### Työn tuloksista ja Kambodzan tulevaisuudennäkymistä

**Kohti maanlaajuista rekisteröintiä.** Vaikka suomalaisena kehitys yhteistyönä toteuttavan projektin pääpaino onkin ollut pääosin rekisteröintiin liittyvien osa-alueiden kehittämisessä, ovat työn näkyvät käytännön tulokset jo nyt millä hyvänsä mittarilla mitattuna huomattavia. Kehitetty menetelmä on jo hyväksytty lailliseksi prosessiksi. Kymmenien tuhansien virallista rekisteröintiä odottavien tilojen maasto- ja toimistotyöt on tehty ja omistusoikeustodistuksia alettu myöntää maanhaltijoille. Kahden hengen maastoryhmät pystyvät tekemään kenttätöitä keskimäärin 10 tilalle päivässä, mikä on erinomainen tulos verrattuna naapurimaiden vastaaviin projekteihin. Hankkeessa työskentelee päätoimisesti viitisenkymmentä hankkeen kouluttamaa paikallista työntekijää eli valtaosa tämänhetkisistä Kambodzan alan ammattilai-

**Pääministeri Hun Sen jakamassa historiallisia ensimmäisiä omistusoikeustodistuksia Sre Tasokin kylässä Takeossa. Maan korkeimman johdon tuki työlle lisää kansan parissa rekisteröinnin hyödyllisyyden vakuuttavuutta.**



sista. Ja mikä merkittävintä, Kambodza on hiljattain virallisesti hyväksynyt projektissa kehitetyn menetelmän lähitulevaisuudessa aloitettavan laajamittaisen systemaattisen rekisteröintiohjelman perustaksi. Koko maan ensirekisteröinnin arvioidaan kestävän viisitoista vuotta.

**Kehitys yhteistyön edellytykset.** Neuvonantajien näkökulmasta tähänastinen työ on ollut erittäin antoisaa ja palkitsevaa. Kambodzalaisten ahkeruutta sekä halua, kykyä ja nopeutta oppia ei voi kuin ihaila. Hieman yllättäen myös paikallisten huumorintaju on lähellä suomalaista, joten sinänsä vakava työnteko on useimmiten hyvin hauskaakin. Ja kun hankkeella on takanaan vielä maan korkeimman johdon tuki, on voinut ilolla ja tyytyväisyydellä seurata Kambodzan konkreettisia askelia maanomistustilanteen selkeyttämiseksi ja maarekisterin perustamiseksi matkalla kohti kolmen vuosikymmenen sekasorron jälkeistä valoisampaa tulevaisuutta. Kehitys on lähtenyt eteenpäin aimo harppauksin, markkinatalouteen siirtyminen on alkanut ja yhteiskunnalliset olot näyttävät vihdoin vakiintuneen, mutta Kambodzassa mikäänhan ei ole ollut ennenkään niin varmaa kuin epävarma. Kunnallis- ja parlamenttivaalien lähestyessä ollaan jälleen varpaillaan, mutta tällä kertaa pelon ilmapiiirin tai laajamittaisen poliittisen väkivallan ei odoteta olevan järin mainittavaa, ainakaan tällä hetkellä. Myös entisten punakhmerijohtajien päitä ollaan vihdoin ja viimein oikeudenkäyntiteitse yrittämässä laittaa vadelille 1975–79 kansanmurhan loppuselvittelyasian saamiseksi pois jaloista yleisen kansallisen ilmapii-

rin selkeyttämiseksi ja katseiden kääntämiseksi menneisyydestä tulevaisuuteen.

Kehitys yhteistyön menestyksellisyyden voidaan Kambodzan tapauksessa todeta perustuvan ennen kaikkea pitkäjänteisyydelle, paikallisten olosuhteiden ja resurssien huomioimiselle ja tunnustamiselle, askel askeleelta oikeaan suuntaan etenemiselle ja jalat tiukasti maassa pitämiselle. Täytyy kuitenkin pitää koko ajan mielessä, että koko maan rekisteröinnin näkökulmasta työ on luonnollisesti vasta alussa ja että uusia ongelmia ratkaistavaksi ja haasteita tartuttaviksi nousee esiin koko ajan monin verroin työn edetessä. Työ on alkanut lupaavasti, mutta ei missään nimessä ole ohi.

**Uuden maalain haasteet.** Varsinkaan uuden hyväksyttävänä olevan maalain tärkeyttä Kambodzan kehityksen kannalta ei voi kyseenalaistaa. Hauraan yhteiskunnan vakauden turvaamisen sekä investointien ja talouskehityksen tukemisen lisäksi demokraattisempi ja avoimempi hallintokulttuuri sekä ihmisten perusihmis-oikeuksien tunnustaminen ja vahvistaminen ovat sekä valtion että yksityisen ihmisen kannalta perustavaa laatua olevia kohtalonkysymyksiä köyhyyden vähentämisessä pitämällä tähtäimellä. Nykyisen maanhallintakaaoksen selvittäminen, maakiistojen vähentäminen ja sitä kautta toteutuva maanomistuksen turvan lisääminen tulevat muodostamaan kivijalan Kambodzan tulevalle kehitykselle. On kuitenkin pidettävä mielessä, että maalain hyväksyminen on vasta ensi askel kohti parempaa tilannetta. Lain varsinaisen toteuttaminen ja noudattaminen, oikeuslaitoksen toimivuus ja puolueettomuus sekä hallinnon avoimuus ratkaisevat lopulta käytännön vaikutukset. Toistaiseksi vielä liitoksistaan natisevan virallisen järjestelmän on tehokkaasti toimiakseen saavutettava ennen muuta tavallisen kambodzalaisen kadunmiehen luottamus.

**Kirjoittajista DI Jouni Anttonen on FM-International Oy FINNMAPin Kambodzan maarekisterihankkeen projektipäällikkö ja Jukka Pekka Tolvanen oikeustieteen tohtori sekä projektin lainopillinen neuvonantaja.**

**Sähköposti:**

**jouni.anttonen@bigpond.com.kh ja jukka.tolvanen@mmm.fi.**