

JUHLAJULKAISU

SIMO ZITTING

1915 · 14/2 · 1985

SUOMALAINEN LAKIMIESYHDISTYS

Vammala 1985. Vammalan Kirjapaino Oy.

ISSN 0356-7222

ISBN 951-855-076-X

ISBN 978-951-855-870-8 (PDF)

Omistusoikeuden sisällön yksityisoikeudellisista ulottuvuuksista

1. Omistusoikeuden käsitteestä

Erityisesti kiinteää omaisuutta koskevilla oikeudellisilla kysymyksissä on kiinnitetty huomiota tarpeeseen selvittää kulloinkin tarkasteltavana olevan tilanteen tosiseikat ja henkilösuhteet. Tarkastelukulmaa voidaan tällöin luonnehtia *realistiseksi* tai *analyttiseksi* erotuksena *käsitejuridisesta* tai *positivistisesta*. Tässä yhteydessä ei puututa siihen, missä määrin jokin metodi saattaa yksin sovellettuna tuoda vastauksen tiettyyn omistusoikeutta koskevaan kysymykseen kokonaisvaltaisella tavalla. On kuitenkin ilmeistä, että metodi itsessään voi sisältää sellaisia yksipuolisia lähtökohtia (hypoteeseja), jotka johtavat vain rajoitetusti voimassa oleviin eli tosiin väittämiin (teeseihin).

Omistusoikeus on monessa suhteessa *epämääräinen juridinen käsite*. Sille on annettavissa tarkka merkityssisältö vain normikohtaisessa tarkastelussa. Se on sikäli myös *yleisoikeustieteellinen käsite*, että oikeustieteen eri haarat tutkivat sitä toisistaan poikkeavin tavoin. Niinpä omistusoikeuskysymykset ovat tuskin samat esimerkiksi valtiosääntöoikeudessa ja saantokysymyksiä tutkivassa esineoikeudessa tai maankäyttöä ohjaavassa hallinto-oikeudessa. *Omistusoikeuden suoja* perustuslakikysymyksenä sisältää kyllä mm. sen, että oikeussubjekteille taataan oikeus omistukseen, mutta esineoikeudessa ensisijaisena tarkastelukulmana on se, kenelle oikeus kuuluu seurannon kannalta eikä siis niinkään se, onko oikeus yleensä olemassa vai ei. Maankäyttöluvilla taas voi olla yksityisen oikeuden sisältöä koskeva vaikutus.

Viimeaikaisessa lainsäädäntökeskustelussa *omistusoikeuden sisällöllinen ulottuvuus* on korostunut. Siviilioikeudessa omistusoikeus on vanhastaan määritelty *yleisoikeudeksi* vastakohtana ollessa rajoitettu esineoikeus tai erityinen oikeus: omistajan määräämisvalta on yleisempää kuin vuokramiehen tai rasiteoikeuden haltijan disponointioikeus. Tämän kanssa ei ole ristiriidassa se, että erityisen oikeuden haltija voi

esimerkiksi hakemalla viranomaiselta lupaa saada alueeseen tai rakennukseen nähden suuremmat käyttövaltuudet kuin omistajalla on ollut. Oikeus lisätä kohteen käytettävyyttä konsessiotyyppisin luvin ei nimitäin välttämättä kuulu yksinomaan omistajalle, vaan se voidaan sopimuksin ja jossain määrin myös ilman sopimusta antaa erityisen oikeuden haltijalle, etenkin vuokramiehelle.

Omistusoikeuden käyttövaltaproblematiikan siviilioikeus pystyy hallitsemaan oikeastaan vain relatiivisesti eli *konfliktitilanteissa*. Sama koskee omistajan ja muun oikeudenhaltijan välistä suhdetta. Näitä normeja voidaan kutsua *staattisiksi* eli oikeussuhteiden olotilaa koskeviksi normeiksi. *Dynaamisia* normeja taas ovat ne, jotka sääntelevät oikeussuhteiden muuttumista niin ikään yleensä konfliktitilanteissa: kun kysymys on saantoketjussa olevien kilpailusta saada oikeus nimiin tai muutoin paremmasta oikeudesta saantoperusteeseen.¹

2. Staattisesta käyttösuojasta

Konfliktinormeilla on heijastuksenomainen vaikutus säänneltävästä oikeussuhteesta riippuviin oikeuksiin, joskaan ei aina. Oikeusasemaa ylittäen aikaansaatu oikeustoimi ei yleensä muodostu sitä sitovaksi, jonka kustannuksella ylitys on tapahtunut. Näin ollen nautinnalla vain poikkeustapauksissa on merkitystä kiinteää omaisuutta koskevien staattisten normien kannalta.² Se, joka dynaamisessa konfliktitilanteessa menettää määräämisvaltansa, ei myöskään pääsääntöisesti voi pitää voimassa »laittoman» vallintansa kestäessä aikaansaamiaan pantti- yms. rasisuhteita, elleivät ne muusta syystä pysy voimassa.

Staattisen hallinnansuojan ja vastaavasti käyttövallansuojan kannalta omistusoikeuden sisällöllisiä rajoja on viime aikoina tarkasteltu varsinkin tutkimuksissa *Wirilander*, *Rasitteesta maankäyttömääräyksenä* (1979) ja *Vihervuori*, *Rantaviiva oikeudellisenä ongelmana I ja II* (LM 1983 s. 174 ss. ja 314 ss.) Samankaltaisia aspektoja on myös teoksessa *Hollo*, *Pilaamiskiellon sisältö vesilain mukaan* (1976). *Wirilander* tosin tarkastelee oikeussuhteita pääasiassa rasiteoikeuden (erityisen oikeuden) haltijan näkökulmasta, mutta e contrario päätelmät oikeussuhteen kulloiseenkin toiseen osapuoleen ovat tehtävissä. *Vihervuori* taas tarkastelee staattista suojaa niissä poikkeuksellisissa oikeussuhteissa, jotka rantaviiva kiinteistöoikeudellisesti ja maankäytön kannalta aiheut-

¹ *Zitting*, Omistajanvaihdoista (1951) s. 63 ss.

² Ks. esim. naapurussuhdelain 13 §. Ylimuistoisesta nautinnasta ks. esim. maakaa-
ren 12 luvun 4 § ja ns. välirajalain 4 § 2 mom.

taa. Kiinteistönmuodostamisoikeuden yleisoppien puitteissa vastaavanlaista tutkimusta ei ole vielä suoritettu, sillä Hyvösen monografia »Kiinteistöjärjestelmä ja kiinteistönmuodostamisoikeus» (1982) on metodisesti kiinteistötoimitusta koskeva ja sellaisena maanmittaustieteellinen (ks. s. 35 ss. ja s. 114 alkaen passim). — *Havansi* määrittelee staattisen suojan hallinnanpalautusvaatimuksen vastineeksi, kun taas dynaaminen suoja koskee tehottomuusvaatimuksen toteuttamista, Takavarikko ja hukkaamiskielto ulosottolain 7 luvun mukaan (1975) s. 569, 572. Vaikka *Havansi* kysymyksenasettelusta johtuen näkee myös staattisen suojan palvelevan oikeuskonfliktin ratkaisuna, se voitaneen mieltää yleisemmin keinoksi arvioida vallitsevan maankäyttötilanteen laillisuus — siis ilmankin konfliktin aktualisoitumista. Niinpä toisen alueen hallussapito esimerkiksi rakennelman paikkana ratkaistaan tilanteen laillisuutta tai laittomuutta osoittavien normikuvausten perusteella, alueen haltijoiden oikeussuhteen määrittelyn pohjalta. Vastaavanlaisten staattista suojaa ilmentävät kompetenssi- tai käyttäytymisnormit voivat koskea jopa luonnonvarojen käytön sääntelyä; esimerkiksi vesilain 1 luvun 16 §, joka koskee riittämättömien vesivarojen jakamista oikeudenhaltijoiden kesken.

Johtuen paljolti siitä, että omistusoikeus on mielletty oikeusjärjestystä kannattavaksi periaatteeksi ja yleisoikeudeksi, Pohjoismaissa ei oikeastaan ole skandinaavista realismia lukuunottamatta pyritty antamaan sen osatekijöille merkitystä: »hajoittamisen» on sisällöllisessä suhteessa, toisin kuin dynaamisen suojan osalta, kaiketi katsottu vaarantavan omistusoikeuden perustuslaillista suojaa. Tosin analysoinnin tarvetta on ollut omiaan vähentämään sekin, että omistusoikeuden sisältö on pyritty kuvailemaan lausumalla, että »sallittua on se, mikä ei ole kiellettyä». Kieltonormien suhteellinen vähäisyys ja rajallisuus historiallisesti katsoen ei siis johtanut tarpeeseen määritellä omistusoikeuteen sisältyvää käyttövaltaa positiivisesti.³ Kuitenkin maa-oikeudelliseen sääntelyyn on nykyisin katsottu tarpeelliseksi lisätä omistajaa koskevia positiivisia käyttäytymisvelvoitteita. Ruotsin uuden maakaaren 3 luvun 1 §:n mukaan jokaisen, joka käyttää omaa tai toisen omaisuutta, tulee ottaa kohtuullisesti ympäristö huomioon. Ympäristö (»omgivningen») tarkoittaa luonnollisesti etenkin toisille kuuluvia oikeuksia ja etuuksia. Ympäristö toisessa merkityksessä eli »miljö» taas nauttii suojaa osin juuri saman normiston pohjalta, pääasiassa kuitenkin erityisissä ympäristöoikeudellisissa säännöksissä olevien käyttäytymisvelvoitteiden pohjalta. Vaikka nämä perustuvat meillä ja Ruotsissa

³ Ks. myös W. E. von Eyben *Formuerettigheder* (1977) s. 24 ss., s. 26: »... at den fulstændige ejendomsret også er begrænset som følge af lovgivningens almindelige regulering.»

pääasiassa hallintoviranomaisten päätöksiin ollen luonteeltaan julkis-oikeudellisia, ne koskevat osin välittömästi tai välillisesti myös yksityisoikeudellisia suhteita, minkä vuoksi lupanormeja ei voi täysin sivuuttaa staattista suojaa tutkittaessa.

Staattista suojaa tarkasteltaessa ei liioin ole mahdollista lähteä yhden omistaja-asianosaisen abstraktisti määritellystä yleisoikeudesta. Häntä koskevat velvollisuudet ja oikeudet toisaalta »yksityisoikeudelliseen», toisaalta »yleiseen» ympäristötahtoon riippuvat täysin kiinteistösuhteista, määräämistoimista, naapuruusoikeudellisista periaatteista jne. Väitän siis, että staattisen eli käyttövallan suojan ajanmukainen metodinen ymmärtäminen ei ole, yhtä vähän kuin dynaamisen suojankaan selittäminen, mahdollista epämääräisen ja monisäikeisen omistusoikeus-käsitteen pohjalta. Tämä koskee sekä yksityisoikeudellista että osin myös hallinto-oikeudellista käyttöyhteyttä; perustuslakikysymyksessä taas ei näyttäisi olevan tarvetta samoista edellytyksistä lähtevään omistusoikeuskäsitteeseen analyysiin.

Käsitejuridinen omistusoikeusnäkemys johtaa kiinteistöoikeudessa joustamattomuuteen maankäytön käyttäytymisnormien ja sanktionormien tulkinnassa. Niinpä *Hyvönen* on lähtenyt vastustamaan osittain individualistiseen eli yksityisoikeudelliseen omistajanvallintasäännöstöön perustuvia ja käyttörelaatiot huomioonottavia tulkintoja luonnehtimalla niitä hänen terminologiansa mukaan »nykyiskäytön opin» mukaisiksi.⁴ Hän katsoo »opin» edustavan hylättävää subjektiivista laintulkintaa ja poliittista tarkoitusta.⁵ Kuitenkin juuri Hyvösen lähtökohtana oleva ajatus omistajan käyttövaltuuksien sitomisesta kunkin yksittäisen alueen maksimaaliseen ja absoluuttiseen käytettävyyteen ja sitä vastaavaan odotusarvoon edustaa luopumista omistusoikeuden analyttisessä tutkimuksessa meillä jo pitkään jatkuneesta traditiosta: myös staattisen suojan piirissä merkityksellinen oikeudenhaltijan ja yleisen sivullistahan suhde saa sisältönsä heidän kompetenssiaan ja käyttäytymistään sääntelevistä oikeusnormeista.⁶

Omistajan oikeuden sisältö ei voi muodostua voimakkaammaksi tai korvausoikeudellisesti suojatummaksi sen vuoksi, että asianmukaisessa järjestyksessä eli hallitusmuodon 6 §:n säännökset huomioon ottaen annetun lain nojalla yleiseen sivullistahoon luetaan kuuluvaksi myös yleinen viranomaistaho. Jos kuvitellaan tilanne, jossa yksityisoikeudelliset, esimerkiksi naapuruusoikeudelliset normit estävät rakentamisen tai muun maankäytön ilman korvausvelvollisuutta, niin alueen sisällyt-

⁴ Esim. LM 1984 s. 402 ss.

⁵ Ib. s. 403 s.

⁶ Näin jo *Zitting*, Omistajanvaihduksesta s. 48 ss.

täminen sellaisenaan maankäyttösuunnitelmaan ei voine ilman erityisperusteita synnyttää yhteiskunnalle velvollisuutta korvata kyseisen maankäytön estymisen jatkuminen. Samoin jos naapuruussuhdelain immissiosäännösten valossa laillistunut toiminta saatetaan kaavan tai viranomaisen luvan piiriin toimintaa laajentamatta, naapurin oikeusasema ei siitä syystä voi parantua. Ulkomailla on muutoinkin edetty Suomea pitemmälle maankäyttöön liittyvien omistusoikeuskysymysten metodisessa tutkimuksessa, vaikka eri maissa vaihtelevat korvaus- oikeudelliset järjestelyt jätettäisiin huomiotta. Norjassa, joka järjestelmällään muistuttaa Suomea, on – kuten meillä Zittingin välityksin – nojaututtu Alf Rossin metodisiin omistusoikeusnäkemysiin tulkintoja edelleen kehittäen. Edellytysten ja seuraamusten (valtuuksien) varaan rakentuvan omistusoikeuden sisällön katsotaan olevan vailla ulkoista eksistenssiä.⁷

3. Omistusoikeuden funktiosta

Omistusoikeuden sisältökäsityksiä on esitetty yhteiskunnallisessa ja oikeustieteellisessä kirjallisuudessa eri aikoina ja eri syistä. Keskusteluissa on kuitenkin varsin vähäisessä määrin kiinnitetty huomiota siihen eroon, mikä on omistusoikeuden (*ius possidendi*) ja omistusoikeuden lakisisällön (*lex possidendi*) välillä. »Omistaminen» jatkuvana prosessina tarkoittaa eri asiaa kuin »oikeus omistaa».

Omistamisen käsitteen dogmatisointi on sikäli merkityksellistä, että se käsittää oikeudellisesti relevantin mielikuvan määräysvallan jonkinasteisesta riippumattomuudesta ja taloudellisesta arvotekijästä, joita yhdessä voidaan kutsua *omistajanvallinnaksi*. Jos muodollisen omistusoikeuden (*ius possidendi*) kohteena olevaan varallisuuteen ei lainsäädännöllisistä tai hallinnollisista syistä johtuen ole mahdollista käyttää »omistamisen» mielikuvan mukaista määräysvaltaa, jää jäljelle vain *ius possidendi*'n käsittämä saantoperuste (*titulus*). Tämä on oikeudellisesti mahdollista, mutta omistusoikeuden perustuslainsuoja edellyttää myös riittävän aineellisen sisällön antamista. Voidaan esimerkiksi kysyä, toteutuuko yksityisen maanomistajan vallintavalta riittävästi alueella, joka vahvistetun kaavan mukaan on liikennealuetta. Lainsäädännön järjestelyt osoittavat, että vastaus on kieltävä, koska kaavan toteuttami-

⁷ Esim. C. A. Fleischer, *Eigendomsretten som omgrep i norsk tingsrett*, Jus og Jord (1978) s. 80 ss., s. 89: »Frå en realistisk synsstad, som t.d. hjå Ross, er alt saman fiksjonar. Det er hjelperåder for tanken, og for reguleringa av åtfërda til menneska. Korkje eigendomsretten eller dei enskilde rettane eller pliktene i ulike relasjonar har nokon objektiv, ytre eksistens.»

nen synnyttää velvollisuuden tarpeellisessa määrin turvata omistajan taloudellinen asema, jos aluetta kaavan vuoksi ei ole mahdollista käyttää taloudellista hyötyä tuottavalla tavalla.

Omistusoikeuden sisältöä eli omistamista ei lainsäädännössä ole nimenomaisesti säännelty. Alkuaan tällaista sääntelyä ei ole koettu tarpeelliseksikaan, sillä nykyinen kokonaisvaltainen lainsäädäntötekniikka on eri maissa kehittynyt vasta omistusoikeuden saatua tietyllä tavoin yhteiskunnallisia oloja määräävän aseman. On sanottu, että historiallisessa tarkastelussa oikeusjärjestys on syntynyt toteuttamaan omistusoikeutta ja suojaamaan sitä. On kuitenkin huomattava, että 1800-luvun ja kuluvan vuosisadan alun ajoista vallan kolmijako, kuten myös siitä esitetyt käsitykset ovat olennaisesti muuttuneet. Omistusoikeus on joutunut yhä enemmän paitsi lainsäädännön myös lainkäytön ja hallinnon sääntelyn kohteeksi. *Lex possidendi* toteutuu nykyisin kaikissa yhteiskunnissa siinä kutakin omistusoikeuden kohdetta vastaavassa liikkumatilassa, joka syntyy suhteessa *sivullistahoihin*. Ei ainoastaan ius possidendi vaan myös *lex possidendi* sisältää relaatiotilanteita, joissa tulee ratkaistavaksi *paremman vallintaperusteen* tunnusmerkistö. Tyypillisiä relaatiotilanteita, jotka järjestetään lainkäyttöteitse, ovat kahden omistussubjektin väliset, siis naapurusoikeudelliset konfliktitilanteet. Konflikti voi syntyä myös omistajan ja toisen kohteen erityisen oikeuden haltijan kesken tai myös erityisten oikeuksien haltijoiden kesken yksinomaankin. Omaisuuden luovutus saantokonflikteineen voi niin ikään johtaa omistusoikeuden sisällöllisiin ristiriitoihin seuraannossa osallisten kesken.

Ottaen huomioon, että omistusoikeuden (mahdollisen) siirtymävaiheen kestäessä on kysymys paitsi luovuttajan ja määrääalan ostajan oikeussuhteesta myös määrääalan kiinteistöoikeudellisesta olemassaolosta staattisena käyttöyksikkönä, esineoikeudellisten konfliktien ratkaisuun tuskin voidaan päästä muutoin kuin kunkin kompetenssinormin osalta erikseen.⁸ Toisin sanoen määrääalan ostajan luonnehtimisella

⁸ *Pietilä* kiinnittää huomiota siihen, että omistusoikeuden kohteena olevasta käytöyksiköstä käytetään eri vallintarelaatioissa eri nimityksiä. Kiinteän omaisuuden tai kiinteistön nimitystä näkyy käytettävän, kun kysymys on omistajan tai vastaavan oikeudenhaltijan kompetenssin käytöstä, sen seurauksista ja muusta sen käyttämisestä (Kiinteistön ja kiinteän omaisuuden käsitteistä ja niiden keskinäisestä suhteesta, LM 1966 s. 782 ss.). »Kun sen sijaan tarkastellaan sellaisia normeja, joissa on kysymys kiinteistöön tai kiinteään omaisuuteen kohdistuvasta reaalitaloudellisesta käyttövallasta, niin voidaan tehdä sellainen havainto, että lakiteksteissä usein pyritään ikäänkuin karttamaan kiinteän omaisuuden ja kiinteistön nimitysten käyttöä» (ibid. s. 828). Eron syynä on Pietilän mukaan nähtävä se, että edellisissä sääntelyn tapauksissa kompetenssin harjoittaminen edellyttää kohteeseen maanmittaustoimituksessa syntynyttä yksikköä. Rakentamisen, kalastusoikeuden käyttämisen yms. yhteydessä sitä taas ei yleensä edellytetä. Vaikka

välivaiheessa »omistajaksi» tuskin saavutetaan mainittavaa dogmaattista hyötyä. Kompetenssikonfliktit eivät näet synny luovuttajan ja erottamattoman määräalan ostajan välisessä suhteessa, vaan näiden ja heidän seuraajiensa, eräässä mielessä »normaalissa» seurantosuhteessa.⁹ Ne perusteet, joilla määräalan ostajalle annetaan luovuttajaa velvoittava omistajankaltainen asema, ovat ymmärrettävissä sopimusperusteisiksi, lailla säännellyiksi omistajanvallinnan rajoituksiksi: rajoitusten vuoksi saajalle syntyvä itsenäinen määräämisvalta kelpaa useissa, mm. alueen käyttöä, verotusta yms. koskevissa relaatioissa *varallisuusarvoksi*. Itse alue voi muodostaa *käyttöyksikön*, esimerkiksi rakennuspaikan tai soranottoalueen.¹⁰

»Sivullistahojen» lainsäädännöllinen asema on omistusoikeusrajoitusten osalta vaikea määrittää. Suomessakin on tunnustettu omistajan velvollisuus olla käyttämättä omaisuuttaan toisten oikeuksia ja suojattuja etuja loukkaavalla tavalla. Toiselta puolen hänen ei tarvitse toimia muita tai yhteiskuntaa hyödyttävällä tavalla. On kuitenkin tapauksia, joissa omaisuuden haltija joutuu sinänsä tai puuttuvan viranomaisluvan vuoksi pidättymään eri perustein määrätyistä käyttömuodoista. *Siviilioikeudellisesti* eli suhteessa muihin oikeudenhaltijoihin omistaja saa silloin suorittaa kaiken sen, mitä häneltä ei ole kielletty: omaisuuden käytöstä saa aiheutua toiselle ns. tavanomaisia haittoja ja vahinkoja mm. niihin rajoihin asti, joita immissio- ja šikaanikiellot asettavat. Muissa relaatioissa tilanne ei olekaan selvä. On hallinnonaloja, joilla

tuonkaltainen tarkastelukulmaa koskeva ero on perusteltavissa sillä, kuten Pietilä asian ilmaisee, että oikeustositseikastolla on »operatiivinen» tehtävä (ibid. s. 830), käyttövallan oikeudellista sisältöä tuskin voidaan johtaa maanpinnan osia tarkoittavista teknis-juridisista käsitteistä; aiheesta tarkemmin ks. Hollo, Oikeuksien tutkimisen näköaloja, Oikeustiede-Jurisprudentia XII/1979 s. 5 ss. Pikemmin tarpeellisen kiinteistönmuodostuksen tai rekisteröinnin puuttuminen osoittaa kompetenssin kuuluvan sellaisen kohteen haltijalle, jonka suhteen kyseiset viranomaistoimet on, ehkä kauankin sitten, suoritettu; ongelmana on mm. erityisperusteisten kiinteistöyksikköjen asema kiinteistörekisterijärjestelmässä (ks. JL 284.1 §, L 604/51). Myös rekisterijärjestelmästä ja sen kehittämisestä omistusoikeusyksikköjen vallintaan johtuvat rajoitukset ja konfliktiratkaisut ovat viranomaispäätöksen laillistavasta vaikutuksesta huolimatta osittain epäselviä ja tieteellisesti karvoittamatta.

⁹ Näin myös Zitting, Omistajanvaihdoksesta s. 44. — Se, että tosiseikat vaikuttavat kompetenssikonfliktien ratkaisuun, ilmenee mm. tarkasteltaessa omistaja-luovuttajan ja määräalan ostajan oikeussuhteen kehitystä maksamattoman kauppahinnan kannalta; ks. MK 11: 2 ja KKO 1926 I 7, vrt. Hyvönen, Määräalan luovutuksensaajan oikeusasemasta s. 121 ss.

¹⁰ Määräalan ostajalle voidaan näin antaa parempi asema kuin mm. vuokramiehelle erityisesti sillä perusteella, ettei erottamisoikeuden sitoma luovuttajataho pääsääntöisesti voi estää tämän oikeuden kehittämistä maanmittaustoimituksen välityksin omistusoikeudeksi.

pidetään luonnollisena sellaista viranomaisen ohjausta, joka voi johtaa varsin merkittävästikin vallinnan supistumiseen. Tämä koskee etenkin terveydenhoidollisia, paloturvallisuutta ja nyttemmin esimerkiksi kuluttajansuojaa koskevia näkökohtia. Voidaan sanoa, että yleistä terveydentilaa edustava viranomainen on sivullistaho kaikissa niissä tapauksissa, joissa omaisuuden käytöstä voi johtua terveydellistä haittaa. Tietenkin sama suoja saattaa toteutua sikäli myös yksityisoikeudellisissa mittasuhteissa, että terveydellinen haitta koskee nimenomaan vain naapurialueiden oikeudenhaltijoita; tämä ei estä sitä, että harkinnan luonne on julkisoikeudellinen. Esimerkkitapauksen kaksijakoisen luonteen vuoksi naapuriston oikeudenhaltijoilla onkin asianosaisen puhevalta terveyslautakunnassa terveydenhoitoasetuksen 17 – 18 §:n mukaan käytävässä menettelyssä (valitusoikeuden osalta ks. esim. *KHO 2. 9. 1983 t. 3300 ATK*). Terveydellisestä valvonnasta johtuva oikeuden rajoitus on tyyppiesimerkki tapaoikeudellisesta *omaisuuden sosiaalisen sidonnaisuu-den periaatteesta*.

Siviilioikeudellisessa tutkimuksessa pidetään siis tärkeänä käyttäytymisnormien ja niihin liittyvien oikeustositseikastojen analysointia. Viranomaistoiminnan kriteerien ei ole kuitenkaan katsottu kelpaavan johtopäätösten tekemiseen kulloisenkin oikeuden sisällön osalta.¹¹

Argumentointi siviilिनormien erityispiirteiden metodiikan luomiseksi perustuu nähdäkseeni osittain siihen, että kansalainen oikeudenhaltijana osallistuu hänen oikeusasemaansa koskevien normien muotoamiseen.¹² Kiinteistöoikeudellisessa suhteessa seurauksena saattaa olla oikeusasemaa koskevan analyysin suhteuttaminen oikeusjärjestykseen. Niinpä omistajan oikeusasema ei riipu yksinomaan saantoa koskevien tunnusmerkkien käsilläolosta, vaan paljolti myös niistä määräämistöimistä, joihin hän ryhtyy tai voi ryhtyä oikeusasemansa perusteella. Tällöin taas määräämisvaltaa käyttävältä ei aina edellytetä samanlaisin kriteerein määriteltyä vallintaperustetta, esimerkiksi omistusoikeutta.¹³

¹¹ *Zitting*, Systematisoinnista silmällä pitäen siviililain normien soveltamista, LM 1983 s. 543 ss., erit. s. 551 s.

¹² *Zitting*, Siviilिनormin asettamisesta ja muotoamisesta, LM 1983 s. 1105 ss.

¹³ Samalla kun Ruotsin ympäristönsuojelulain mukaan turvataan immissio-oikeudellisen ideologian, joskaan ei sen terminologiaan perustuvan normiston pohjalta sekä yleiset että yksityiset edut, ympäristöalueiden oikeudenhaltijoiden yksityisoikeudelliset oikeussuhteet järjestetään tuon lain eikä maakaaren (1970) 3 luvun naapurusoikeudellisten säännösten mukaan (NJA 1972 II s. 39). Tilanne on tältä osin samankaltainen kuin Suomen vesilaissa, missä siis maankäyttäjän sekä valtuudet että sietämisvelvoitteet ympäristöalueellisessa suhteessa järjestyvät myös yleisten etujen vaatimukset käsittävän kokonaisharkinnan pohjalta; ks. myös *Vihervuori*, Viranomaisen asianosaispuhevallasta vesiasioissa s. 54 ss.

Sinänsä kompetenssi- ja käyttäytymisnormien hyödyntäminen siviilioikeudessa ei ole uutta, mutta useissa omistusoikeuden sisältöä sivuavissa alan tutkimuksissa on ikään kuin jätetty huomiotta se, että omistusoikeus saa toiminnallisen sisältönsä usein ainakin välillisesti niistä normistoista, joita oppituolijaon kannalta luonnehditaan julkisoikeudellisiksi. Omistusoikeuden sisällöstä syntyy nimittäin epätäydellinen kuva, jos jätetään huomiotta julkisoikeuden puolella toteutuva kompetenssi esimerkiksi lupaa hakemalla määrätä kiinteistöstä tai sen luonnonvaroista. Varsin mielenkiintoinen on kahden naapurina olevan kiinteistönomistajan, A:n ja B:n oikeussuhde sellaisessa tapauksessa, jossa A on omistusoikeuteen perustuvien aloittein hankkinut suuremmat valtuudet käyttää omaisuutta kuin B, jolle kenties ei enää voitaisikaan myöntää vastaavia valtuuksia. Tällaisia tilanteita voi syntyä esimerkiksi soranoton tai vesivoiman hyväksikäytön yhteydessä. Siviililainomistajan käyttäytymisproblematiikkaa tutkittaessa joudutaan ottamaan kantaa mm. siihen, onko A:n ja B:n oikeussuhde k.o. relaatioissa siviili- vai julkisoikeudellinen – tai onko kysymyksellä yleensä merkitystä. Perinteinen kiinteistöoikeudellinen (maaoikeudellinen) tutkimus on pyrkinyt näkemään omistusoikeuden näissä yhteyksissä erittelemättömänä oikeusnormina, jonka sisältö määräytyy hallitusmuodon omaisuuden suoja säännösten ja hallinnon lainalaisuuden periaatteen pohjalta.¹⁴ Luonnollisesti omistusoikeuden lainkäytöllisellä suojalla on tuokin puoli, mutta varsin paljon on kysymys siitä käyttötärpeiden tasoittamisesta, jota tapahtuu paikkakuntaakohtaisesti eri omistajien tai vastaavien tahojen kesken.¹⁵

Yhteenvedon voidaan todeta, että maankäytölliset oikeussuhteet eivät sellaisenaan säily, mutta toiselta puolen eivät myöskään ole vailla merkitystä säänneltäessä viranomaistoimenpitein kiinteistöjen käyttöä. Oikeussuhteet saavat sisältönsä yhä enenevässä määrin alemmantisista normeista eikä omistusoikeuden staattista käyttövallan suojaa voida täsmentää yksinomaan eksplisiittisten laintasojen määräysten perusteella. Toiselta puolen pohjimmiltaan siviilioikeudellisiksi katsottavat tietyt periaatteet määräävät hallinnollisessa lupamenettelyssäkin kullekin asianosaiselle annettavaa suojaa. Tavallaan »passiiviseksi» luonnehdittavan staattisen suojan merkitys on muodostunut erityisen merkitykselliseksi tulkittaessa lupanormeja, jotka perustuvat sopimukseen tai riidanalaisiin hallintoalettamuksiin.

¹⁴ Ks. esim. *Hyvönen*, Kiinteistöjärjestelmä ja kiinteistönmuodostamisoikeus s. 173 s.

¹⁵ Ks. *Zitting–Rautiala*, Esineoikeuden oppikirja (1982) s. 210 s.

4. Yhteiskunta sivullistahona

Perustuslainsuoja tarkoittaa suojaa lainsäädäntöelintä ja sen kautta viranomaisten toimenpiteitä vastaan. Toisen omistusoikeus ei staattisessa oikeussuhteessa siis yleensä merkitse uhkaa. Tämä puoli on järjestetty niin, että omistajan tai ulkopuolisenkin tahon aikooessa puuttua toisen omistusoikeuteen joko muodollisesti tai käyttövaltaa rajoittaen, on asia järjestettävä tavallisen lain (HM 6.3 §) tai perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tällaista omistusoikeuteen puuttumista voi esiintyä esimerkiksi kiinteistötoimituksellisesti hankalissa tilanteissa: tilusjärjestelyn tms. sijasta voidaan määrätä lunastettavaksi alue tai osuus siihen, esimerkiksi vesijättöön (JL 29 §). Siltä osin kuin tällaisilla järjestelyillä vain toteutetaan omistajan oikeutta saada osuus yhteisestä alueesta erotetuksi, ei kysymys varsinaisesti ole muusta kuin eräänlaisesta vallintakonfliktin purkamisesta, ainakin jos lunastus selvästi rajoittuu koskemaan vain aluetta, jota ei ole mahdollista muulla tavoin siirtää toisen hallintaan. Sama koskee kiinteistönmuodostamisoikeuden historian valossa kylässä olevien tilusten isojakoa, uusjakoa ja isojaon täydentämistä sekä niissä yhteyksissä tapahtuvaa mahdollista lunastamista. Jonkin verran problemaattinen on kuitenkin mainittuihin toimituksiin liittyvä virallisjohtoisuus: jaon täydentäminen voi nimittäin, tosin tietyin edellytyksin, vastoin osallisten tahtoa sisältää viranomaisen kannalta epäselvän kysymyksen selvittämisen ja ratkaisemisen (JL 231 a–b §), vaikka vallintakonflikti muutoin olisi ratkaistavissa vain asianosaisten aloitteesta. Myös nykyinen uusjakosäännöstö (JL 2 luku) voi johtaa jaettavan alueen käyttösuhteiden olennaiseen muuttumiseen ilman, että tarve pohjautuisi kylän omistussuhteiden uudelleenjärjestelyyn: mm. maa- ja vesirakennushankkeen toteuttaminen voi olla syynä viranomaisen määräämään uusjakoon (JL 13.2 §).

Vielä selvemmin kuin kiinteistönmuodostamisoikeudessa omistusoikeuden rinnalle yleiset edut ovat nousseet kaavoitus- ja rakentamislainsäädännön alalla, missä kuitenkin omistamisen oikeudellinen rakenne on toisenlainen. Kiinteistönmuodostamislainsäädäntö on enemmän saantoperustetta eli ius possidendi'a, kaavoitus- ja rakentamislainsäädäntö taas enemmän käyttövaltaa eli lex possidendi'a koskeva. Tosin näiden sektoreiden suhteet ovat viime aikoina muodostuneet sikäli kiinteämmiksi, että kiinteistönmuodostukseen voimakkaasti vaikuttavat ns. *kaavoituspoliittiset osittamisrajoitukset*.

Jos alueelle on katsottu tarpeelliseksi laatia rantakaava (RakL 123 a §), tietyn tiheyden saavuttaneella ranta-alueella maata omistava voi perustellusti edellyttää, ettei aluetta rakenneta ran-

takaavaa laatimatta täyteen. Jos joku kuitenkin on luvatta rakentanut, mainittu toinen maanomistaja voi ainakin teoreettisesti argumentoiden katsoa oikeuttaan loukatun, joskin on vain varsin varauksellisesti perustettava yksityisoikeudellisia vaateita maankäyttöä rajoittaviin säännöksiin. Silti esimerkiksi rakennusten etäisyyttä naapurin alueesta koskevilla säännöksillä on sekä omistusoikeutta suojaava eli yksityisoikeudellinen että yleistä maankäyttöjärjestystä ilmentävä sisältö. Katsoisin, ettei rantakaavasaännöstö vallinnan ohjauskeinona yhdenvertaisuusnäkökohdista huolimatta ole vielä niin vakiintunut oikeusjärjestykseen, että ilman lain määräyksiä siitä voitaisiin johtaa naapureiden hyväksi yksityisoikeudellista laatua olevia vaateita.

Omistusoikeuden sisällöllisiä rajoja muissa kuin formaalisissa naapurussuhteissa käytäessä on otettava huomioon toisaalta lailla asetettu tai muutoin oikeusjärjestyksestä johtuvat ohjauskeinot, toisaalta varsinaisesti käyttövallan rajoittamistarkoituksessa säädetyt järjestelyt, kuten pakkolunastaminen yhdyskuntatarpeita tai luonnonsuojelua varten. Ensin mainituilla tarkoitetaan etenkin niitä säännöksiä, jotka tilanteesta riippuen velvoittavat oikeudenhaltijan ottamaan huomioon erilaiset *yleiset*, varsinkin terveyttä ja turvallisuutta koskevat näkökohdat ja joiden katsotaan ilmentävän ns. omistusoikeuden *sosiaalisen sidonnaisuuden* periaatetta. Käyttöalueen koko ja sijainti sekä suhde muihin alueisiin määräävät paljolti sen, miten voimakkaasti periaate in concreto vaikuttaa. Niinpä rakennustapaa ja huoneistojen ominaisuuksia koskevat rakennus-, terveydenhoito- sekä palolainsäädännön normit ovat yleensä sitä tiukempia, mitä tiheimmästä asutuksesta tai muusta maankäytöstä on kysymys. Muut ympäristöperusteiset käyttörajoitukset ovat asetettavissa tavallisen lain tai perustuslain säätämisyjärjestyksessä — rajatapauksissa eduskunnan käsitys säätämisyjärjestyksestä voi eri aikoina vaihdellakin. Omistusoikeuden kannalta ovat viitteellisiä ne tapaukset, joissa käyttörajoituksia säädetään tavallisella lailla ilman hallitusmuodon 6 §:n 3 momentissa tarkoitettua täyttä korvausta, koska ne samalla osoittavat omistajien välisen käyttövallan jakauman. On kuitenkin käytönohjauskeinoja, kuten lupa- tai ilmoitusjärjestelmiä, jotka palvelevat viranomaisen valvontatehtävää, mutta joilla ei ratkaista toiminnan naapurusoikeudellisia edellytyksiä: esimerkiksi terveydenhoitolain 26 §:ssä tarkoitettu sijoituslupa tai maanlain 4 §:n mukainen ottamislupa. Vallitsevan käsityksen mukaan omistajankäytön tekeminen riippuvaiseksi viranomaisen annettavasta luvasta ei yksin edellytä perustuslainsäätämisyjärjestystä: rakennuslupa, vesilain mukainen lupa ym. Samaan yhteyteen liittyy kysymys luvan epäämisen oikeudellisista seurauksista: jos luvan epäämisen perustee-

na on vain yleisille tai yksityisillekin eduille koituva vaara tai huomattava haitta, voidaan epäämisperusteen ainakin osiltaan katsoa ilmentävän sosiaalisen sidonnaisuuden periaatetta (vrt. vesilain 2 luvun 5 §).

Luvantarpeen ja luvanmyöntämiskiellon välimaastoon sijoittuu suuri määrä erityyppisiä oikeusjärjestelyjä. Eräissä tapauksissa on kysymys varsin selvästi alueen hallintaoikeuteen sisältyvän käyttövallan ohjaamisesta. Näin on esimerkiksi rakennusluvan osalta laita, koska hakijalle ei voida antaa enemmän valtuuksia kuin rakentamista koskevat määräykset eri tasoilla osoittavat. Tässä relaatiossa omistajat ovat lähtökohdaisesti samassa asemassa. Heidän keskinäiset, rakennuksen sijoittamisesta ja käytöstä johtuvat suhteensa järjestetään osin jo rakennuslupamenettelyssä, osin siihen läheisesti liittyvässä ja usein viran puolesta pidettävässä immissiolupamenettelyssä (NaapL 18 §). Toisissa tapauksissa lupajärjestelmä on kuitenkin laajempaa kuin hakijan aluetta ja oikeuspiiriä koskeva, minkä vuoksi luvassa voidaan antaa suurempia valtuuksia kuin hakijalla muutoin, esimerkiksi omistusoikeuden nojalla olisi. Tämä koskee etenkin vesilainsäädäntöä ja kaivoslakia. Kun näissä yhteyksissä luvan myöntämisen ohella järjestetään muuttuvat yksityisoikeudelliset suhteet, luvalla on näiltä osin selvästi *konstitutiivinen vaikutus*. Konstitutiivisuus voi ulottua jopa niin pitkälle, että lunastuksenomaisesti tai faktisesti poistetaan toisille kuuluvia oikeuksia. Tässä tarkoitetuissa järjestelmissä luvalla on siis selvästi toinen luonne kuin rakennuslain mukaisella rakennusluvalla.

Poikkeuslupien yksityisoikeudellisten vaikutusten kuvaaminen on lyhyessä esityksessä vaikeata. Rakennuslain mukaisilla poikkeusluvilla on yleensä se ominaisuus, että ne antavat valtuuden käyttää aluetta tehokkaammin tai toisin kuin muutoin olisi sallittua. Samalla ne voivat johtaa naapurin sietämisvelvoitteen muuttumiseen, vaikka lisäksi muu lupa on tarpeen. Poikkeuslupajärjestelmän »heikkoutena» asutusalueilla on sen synnyttämä eriarvoisuus, mikäli kaavaa ei kohtuullisessa ajassa laadita. Sama koskee taaja-asutuskynnyksen arvaamatonta soveltamista. Juridiselta kannalta poikkeuslupaankin voi olla oikeus (RakL 5.2 §: erityiset syyt), mutta oikeudellisista edellytyksistä huolimatta maankäyttöisten poikkeuslupien on de lege lata katsottu olevan evättävissä tarkoituksenmukaisuusperustein. Käsitteellisesti tämä ei näyttäisi välttämättömältä, koska maankäytön tarpeet ovat useissa tapauksissa sisällytettävissä oikeusharkintaan. Suppea-alaisemmat rakennusluvan epäämisperusteet (RakA 53, 125 §) eivät ole tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaisia. Sekä poikkeuslupa- että rakennuslupa-asiassa naapuri voi vaatia asianomaisen luvan epäämistä sillä perusteella, ettei rakennus sovi ympäristöön tai että sen käyttö aiheut-

taa hänelle häiriötä. Mikäli poikkeusluvan tarve on johtunut juuri naapurin edun huomioonottamisesta, tämän luvan myöntäminen siis voi huonontaa hänen asemaansa staattisen käyttösuojan kannalta.

Poikkeusluvan luonne on jossain määrin myös vesilain ja kaivoslain lupajärjestelmillä, tavallaan myös tielakien mukaisten toimenpiteiden suorittamisella. Hakijalle voidaan näiden järjestelmien puitteissa antaa valtuuksia, jotka merkitsevät vapautusta maankäyttöä koskevista rajoituksista. Useimmiten annetaan kuitenkin samalla toteuttamisvalta, josta johtuu staattisen käyttöjärjestyksen yksityisoikeudellinen järjestely; tämä vaikutus rakennuslain poikkeusluvilta puuttuu. Mainittujen lakien nojalla tapahtuneet oikeudelliset muutokset voivat puolestaan heijastua rakennuslain maankäyttöä koskeviin kompetenssinormeihin, mm. saattaa rantakaavasäännösten voimaan tekoaltaan ympäristössä.