

Juhlajulkaisu
Leena Kartio
1938 – 30/8 – 2008

Toimituskunta

Pekka Vihervuori

Mika Hemmo

Eva Tammi-Salminen

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 6120 300

f. (09) 604 668

sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2008 Suomalainen Lakimiesyhdistys ja kirjoittajat

Kannen ja taiton suunnittelu: Heikki Kalliomaa

Leena Kartion valokuva s. VII Eija-Liisa Strandén

Taitto: Lapine Oy

ISSN 0356-7222

ISBN 978-951-855-281-2

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2008

Erkki J. Hollo

Kerrostuneisuus kolmiulotteisessa kiinteistöjärjestelmässä

Johdannoksi

Nykyaikaisessa maankäytöllisesti tiivistyvässä yhdyskuntarakenteessa monipuolistuu tarve hyödyntää alueita eritasoisesti. Perinteisen omistusoikeuskäsityksen mukaan kiinteistöön omistusyksikkönä kuuluu rajojen sisäpuolella maanpinnan ohella ylä- ja alapuolinen tila. Tavanomainen maankäyttö kohdistuu kuitenkin juuri maanpintatasoon ja sen käytön vaatimiin välittömiin aputoimintoihin kuten rakennusten kellari- ja väestönsuojatiloihin tai kiinteistöllä sijaitseviin mastoihin, pylväisiin ja katoksiin. Maankäyttöyksikkö muodostuu näin tyypillisesti siitä kokonaisuudesta, minkä maanomistaja pystyy alueen sallitun käyttömuodon ja esimerkiksi kaavan nojalla ottamaan käyttöönsä.

Kaava toisaalta ei osoita vallitsevan käsityksen mukaan omistusoikeuden rajoja siinä mielessä, että kiinteistön omistusoikeus loppuisi vaakatasossa tiettyyn kaavan tarkoittamaan tasoon, esimerkiksi kellarikerrosten syvyyteen. Jos näin ajateltaisiin, alapuolinen taso olisi muun tahon määräysvallassa. Suomessa tällaista tahoja ei ole, vaan jos toisen rakennetun kiinteistön alapuolelle aiotaan tehdä esimerkiksi liikenne- tai muita tunneleita, siihen vaaditaan erityinen oikeusperuste siitä riippumatta, mikä esimerkiksi kaavan maanomistajalle sallima käyttövalta on. On toki oikeusjärjestyksiä, missä kaavalla, erityisesti asemakaavalla ja sen vastineilla, on omistusoikeuden vaakatasollista ulottuvuutta osoittava funktio, mikä perustuu siihen käsitykseen, että juuri pintatason käyttömuodot ovat omistusoikeudellisen suojajärjestelmän ytimenä ja että muut ulottuvuudet kuuluvat omistusoikeuden haltijalle vain kulloinkin julkisoikeudellisesti määritellyillä rajoilla. Reaalijuridisen argumentoinnin kannalta lopputulos on useimmissa tilanteissa samantyyppinen, vaikka periaatteellisella erolla on tietty merkityksensä.

Eritasoisista tai kolmiulotteisista kiinteistöistä eli maankäyttöyksiköistä puhutaan siinä merkityksessä, että maanpintatason ylä- ja alapuolella voi esiintyä merkittäviä kiinteistön käytöstä poikkeavia käyttömuotoja eli kerroksia tai tasoja. Vaaka- eli horisontaalitasojen yksikkönä kiinteistö voi näin olla monikerroksinen, mutta vertikaalisesti maanpinnan rajat määräävät kaikkien kerrostasojen ulottuvuuden. Sanotusta kotimaisesta lähtökohdasta seuraa, että kiinteistön käsite omistusyksikkönä on jakamaton siitä riippumatta, minkälaisia – itsenäisiäkin – käyttömuotoja pintatason ylä- tai alapuolella mahdollisesti harjoitetaan. Kansainvälisessä keskustelussa puhutaan nykyisin varsin yleisesti kolmiulotteisista ”kiinteistöistä”, mikä sisältää

ajatuksen päällekkäisistä, omistuksellisesti enemmän tai vähemmän itsenäisistä käyttöyksiköistä, Jossakin tiiviisti rakennetussa suurkaupungissa, esimerkiksi Tokiossa, saattaa päällekkäin olla montakin tällaista käyttöyksikköä, kun korkeiden talojen välitse tai lävitse vaakatasossa risteilee erikerroksisia liikenneväyliä, joiden yhteydessä voi olla myös yleisiä liike- ja muita oleskelutiloja. Lisäksi maan sisällä voi vastaavasti olla monessakin kerroksessa liike- ja liikennetiloja. Suomen kaltaisessa maassa tarpeet ovat erilaisia, mutta meilläkin esiintyy alueittain sellaisia päällekkäisiä maankäyttömuotoja, jotka eivät ole yhteydessä maanpinnan eli kiinteistönä olevan omistussyksikön varsinaiseen käyttömuotoon.

Tässä johdannonomaisessa kirjoituksessa lähestytään kiinteistöjen käytön kerroksisuuden laajaa asiakokonaisuutta kahdesta perspektiivistä käsin. Yhtäältä kysymys on siitä, millä tavoin voidaan antaa tai perustaa valtuuksia toisen kiinteistön alla tai päällä olevan tilan hyödyntämiseen maanpinnasta erillisellä tavalla. Tyyppiesimerkkinä tällaisesta tilanteesta on maansisäinen yleinen paikoitusalue. Yläpuolinen tila voi vastaavasti olla siltakansi. Toisaalta kysymys on siitä, kenelle kuuluu kiinteistön – siis maanpinnan – ylä- tai alapuolisen käyttövalta eli omistuksellinen substanssi sellaisessa tilanteessa, jossa kiinteistön hallinta ei ole omistusoikeutta vaan esimerkiksi pysyvä käyttöoikeus. Tällaisesta tilanteesta on Suomessa esimerkkinä rautatietä tai teollisuutta varten lunastamalla perustettu kiinteistön pysyvä hallintaoikeus tai sopimuksella annettu vakaa hallintaoikeus.

Edellä esitetyn pääkysymyksen valossa tämä merkitsisi sen arvioimista, kenelle kuuluu esimerkiksi maansisäisistä liiketiloista koituvaa taloudellinen hyöty ja sen mahdollisesti synnyttämä kiinteistön arvonnousu. Toisaalta ongelmatonta ei ole sekään, että toisen omaisuuden varaan annetaan pakotoimin ulkopuoliselle oikeus harjoittaa taloudellisesti hyödyllistä liiketoimintaa (liikekeskus toisen kiinteistön alapuolisessa tilassa). Toisen, arvosubstanssin kuulumista kiinteistöön koskevan kysymyksen osalta tulisi vastaavasti arvioitavaksi, kenelle kuuluu esimerkiksi perinteisesti liikennekäytössä olevan, mutta pysyvää hallintaoikeuteen perustuvan alueen yläpuolelle - tai vastaavasti alapuolelle - kaavoitettava rakennusoikeus. Kuuluuko se tämän alueen haltijalle vai sille, jolta alue on saatu tai otettu käyttöön? Vaikka vuoden 1995 maa-kaaren mukaan erityisperusteista, omistusoikeuteen rinnastettavaa pysyvää perustetta vakaa-seen kiinteistön hallintaan ei pitäisi enää esiintyä tai säilyttää, vaan ne on katsottava suoraan omistusoikeuden kategorioiksi, uusi sääntely voi kuitenkin koskea vain yksityisoikeudellisesti syntyneitä oikeusperusteita, esimerkiksi ns. ehdollisia tontteja.¹ Kaupunkien lahjoitusmaan asema taas ei aina ole kiinteistökäsitteen ja siihen kohdistuvan omistusoikeuden näkökulmasta selkeä, koska maan hallintaoikeus voi olla sidoksissa tiettyyn käyttötarkoitukseen, josta luopuminen voi vaarantaa oikeuden säilymisen.²

Leena Kartio on tarkastellut kiinteistön tasokysymystä kiinteistön substanssikäsitteen ja kiinteistöä koskevien sopimusten näkökulmasta.³ Hän viittaa siihen, että Suomen kiinteistöre-

¹ Ks. esim. Marjut Jokela – Leena Kartio – Ilmari Ojanen: Maakaari s. 224, Helsinki: Talentum 2004.

² Ks. KKO 2005:52.

³ Leena Kartio: Kiinteistön ulottuvuuden vanhoista ja uusista ongelmista, teoksessa Juhlaulkaisu Juhani Wirilander 1935 – 30/11 – 2005, Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys 2005, s. 175 ss.

kisterijärjestelmässä kiinteistöllä tarkoitetaan kiinteistönmuodostamislain (1995/554) 2 §:n mukaan kaksiulotteista yksikköä eli aluetta. Kuten tiedetään, tässä kohdin ei ole kuitenkaan tarkoitus lausua, että kiinteistö käsittäisi substanssiltaan vain nuo kaksi ulottuvuutta, vaan kiinteistöjärjestelmän tehtävänä on yksilöidä rekisteriyksiköt pääasiassa pinta-alakriteerein. Perinteisesti yksilöintiä ei ole tarvinnut suorittaa kolmannessa ulottuvuudessa, koska oletuksena omistusoikeuskäsitteen kannalta on tämän ulottuvuuden kuuluminen kiinteistön omistusoikeuden alaan. Kuten tullaan näkemään, kiinteistöllä on kuitenkin myös kolmannessa ulottuvuudessa omistuksellisia elementtejä, jotka saattavat kuulua muille kuin kiinteistön omistusoikeuden haltijalle.

Kysymys on lisäksi kiinteistö- ja karttajärjestelmän informatiivisuudesta sikäli, ettei rekisterijärjestelmä aina anna kiinteistöyksikkökohtaisesti riittävää kuvaa siitä, millaisia eriperusteisia omistus- tai pysyviä käyttöoikeuksia yksikköön kohdistuu ja mikä niiden kohteen geometrinen ulottuvuus kulloinkin on. Oikeudellisesti tilanne on sikäli selvä, että yksikön maanomistus aina kuuluu yhdelle taholle, mikä ei kuitenkaan estä esimerkiksi rakennusmassan tai maansisäisten tilojen kuuluvan omistuksellisesti jollekin muulle taholle. Sanotun informaatiovajeen täyttämiseksi on kehitelty erilaisia järjestelmiä kolmiulotteisen geoinformaation tuomiseksi kiinteistörekisterin piiriin. Seuraava oikeustason analyysi pyrkii osaltaan havainnollistamaan sitä, millaisista lisäinformaatiotilanteista voisi olla kysymys.

Tasot ja omistaminen

Horisontaalisessa suhteessa kiinteistöyksikön tasoja voidaan oikeuksien näkökulmasta kuvata seuraavasti (korkeusasteikossa ylhäältä alaspäin):

- (X) Maanpäällinen laajennustaso (ekspansio, sillat, ilmarakenteet ym.)
- (N+) Maanpäällinen pintatason lähitaso (rakennuskanta)
- (N, N0) Normaali- eli perustaso (kiinteistöjärjestelmän osoittama vertikaalinen raja) – omistuksen perustaso
- (N-) Maanalainen pintatason lähitaso (kellari yms.)
- (Z) Maansisäinen laajennustaso (tunnelit, liikennekadat, kaivokset yms.)

Suomen järjestelmässä kiinteistön omistusoikeus käsittää perusasetelmassa kaikki kyseiset tasot. Kuitenkin N-tason säilyessä omistajalla on mahdollista perustaa muiden tahojen hyväksi täydellisiä hallintaoikeuksia muille tasoille (N+, N-, X ja Z). Omistusoikeutta näihin tasoihin ei ole mahdollista saada erillään N-tasosta, koska maanomistuksella ei ole horisontaalisia rajoja oikeuksien tasolla eli vaakasuorasti. Tämä lähtökohta pätee useimmissa maissa, mutta se ei estä sitä, että kiinteistöyksikössä on muita, erillisiä omistuksellisia elementtejä kuin maapohja, lähinnä rakennukset.

N+- ja N--tasoilla omistajan (N0-taso) vallassa on pääsääntöisesti päättää, perustaako hän muille oikeuksia lähitiloihin. Tyypillinen N+-tason oikeus syntyy toiselle, kun kiinteistö tai sen osa annetaan vuokralle rakennustarkoituksiin tai tontinvuokran kohteena. Erikoista on tällöin, että tilanteesta riippuen mutta pääsääntöisesti vuokramies on N+- kuten myös siihen liittyvän N--tason omaisuusmassan, käytännössä rakennuskannan omistaja. Jos kiinteistön omistaja luovuttaa aluettaan tällä tavalla toisen käyttöön, hajoaa siis maan ja sillä olevien rakennusten muutoin jakamaton omistusoikeus kahdelle oikeudenhaltijalle.

N+-tason oikeudellinen asema vaihtelee jossain määrin eri oikeusjärjestyksissä sen mukaan, missä laajuudessa määräämisvallan katsotaan kuuluvan maan omistusoikeuden piiriin. Eräissä maissa, kuten Espanjassa, tehdään ainakin systemaattisesti ero kiinteistön omistusoikeuden (N0) ja sillä olevien rakennusten omistusoikeuden välillä. N+-tason omaisuusmassasta ja siihen kohdistuvasta oikeudesta käytetään nimitystä ”pintaoikeus” tarkoittamassa tällöin toisen omistamaan maahan kohdistuvaa pysyvää oikeutta rakennusten hallintaan. Suomessakin käytetään välillä vuokramaalla sijaitsevasta asuin- tai liiketalosta ”kiinteistön” nimitystä, mikä ei ole juridis-teknisesti oikein, vaikka rakennukset myös ollessaan erillään maasta ja siihen kohdistuvasta omistusoikeudesta kuuluvat ”kiinteään omaisuuteen”, mutta eivät siis itsessään ole kiinteistöyksiköjä. ”Rakennuskiinteistöjen” oikeudellinen pysyvyys suhteessa maan omistusoikeuteen vaihtelee lähinnä sillä perusteella, missä määrin maanomistajan disponointivalta säilyy tai päinvastoin väistyy. Asutuspoliittisista syistä esiintyy eräissä maissa rakennusmaan ”pakkovuokralleantoa”, jolloin maanomistajan joko itse on rakennettava tai annettava maa toiselle pysyvään käyttöön rakennusmaaksi.⁴ Tällöin on selvää, että N+-tason oikeuden haltijan asema saattaa olla varsin vahva, jopa niin, ettei sitä enää voida luonnehtia vuokraoikeudeksi, vaan ennemmin pysyväksi käyttöoikeudeksi. N0-tason oikeudenhaltijan omistusoikeus eli titulus on sellaisessa tilanteessa enää varsin nimellinen.

X- ja Z-tasojen osalta kysymys on rakenteista, joita maanomistaja ei pysty aikaansaamaan N0-tasolta käsin joko reaalisesti tai oikeudellisesti. Toisaalta, jos hänellä olisi siihen tilaan omistusoikeuden pohjalta disponointivalta, tätä valtaa voidaan toisen hyväksi rajoittaa esimerkiksi rasittein tai pakkolunastamalla. Espanjan oikeudessa näitä tilanteita kutsutaan ekspansio-oikeuksiksi sen vuoksi, että niillä perustetaan kiinteistön pintatasoon nähden erillisiä tarpeita palvelevia itsenäisiä maankäyttöyksiköitä. Suomessa kysymys on pakkotoimisesta puuttumisesta omistajan valtapiiriin erityislainsäädännön valtuuksin. Menettelytapojen kuten myös sallittujen hankkeiden luonne ja laatu vaihtelevat eri oikeusjärjestyksissä suuresti tilanteesta riippuen, mutta Suomessa on pääsääntöisesti kysymys maapohjan käytöstä erillisistä hankkeista, joita ei voi toteuttaa ilman viranomaisen antamaa lupaa ja käyttöperustetta. Lainsäädäntö on tällöin periaatteessa sama siitä riippumatta mille horisontaaliselle tasolle kohdennettavasta toimenpiteestä on kysymys; eroa ei siten ole sääntelyn tasolla sillä, rajoitetaanko N0-

⁴ Suomessa rakennusmaan pakkovuokraa ei tunneta, mutta jos omistaja ei rakenna asemakaavan mukaisesti, kunta voi antaa hänelle rakentamiskehotuksen, minkä tullessa laiminlyödyksi kunta saa lunastaa maan omistusoikeuksin.

tasolla maanomistajan rakennusoikeutta vai perustetaanko kiinteistön yläpuoliseen tilaan toisen hallintaan tuleva liikennesilta.

Kun kolmannen ulottuvuustason (X, Z) kysymyksiä tarkastellaan yksityissoikeudellisten eli dynaamisten suhteiden näkökulmasta, oletama määräysvallan kuulumisesta omistusoikeuden haltijalle, mikä siis tuottaa kompetenssin siirtää eritasoisia osia kiinteistöstä sopimuksin toiselle, ei ole ongelmaton. Jos oletetaan, että rakentamattoman kiinteistön yläpuolelle tulisi kaavan nojalla tehtäväksi liikennesilta erilaisine liiketiloineen, ei ole selvää, että kiinteistön omistajalla on kompetenssi määrätä kyseisistä tiloista sopimuksin. Toisaalta, kuten kirjallisuudessa esitetään, hallinnanjakosopimuksin voidaan sinänsä järjestellä alueiden käyttöä myös kolmannessa ulottuvuudessa.⁵ Perinteisesti tätä onkin tapahtunut isoissa rakennuskomplekseissa maanalaisine tiloineen, missä osakkeiden tuottaman hallinnan sijasta käytetään omistajien kesken rakennuksen ja siihen liittyen maan hallintasopimuksia. Tämän tyyppiset erilaiset sopimustilanteet voivat esimerkiksi seuraantotilanteissa herättää epäselvyyttä etenkin sovittujen järjestelyjen sitovuuden suhteen inter partes, mutta myös extra partes esimerkiksi ryhdyttäessä muuttamaan kiinteistöyksikön käyttötapaa. Hallintasopimusten tulisi siten myös merkittävässä tilanteissa sisältyä rekisterijärjestelmän geoinformaatioon.

On todettavissa, että kun siirrytään sopimustoiminnassa pintatasosta selvästi ylös- tai alas päin, kuvaan tulevat monenlaiset julkisoikeudellista laatua olevat rajoitusjärjestelmät, jotka yhtäältä merkitsevät omistajan disponointivallan kaventumista (esimerkiksi rakennusoikeudesta sopiminen rakentamisrajoitusalueella), toisaalta merkitsevät, että oikeutettu sopimusosapuoli ei ehkä pysty oikeudellisesti toteuttamaan sovittua käyttötapaa. Periaatteessa on kuitenkin tarpeen erottaa toisistaan sopimusoikeudelliset disponointi- ja hallintakysymykset julkisoikeudellisista rajoitusjärjestelmistä. Kiinteistön ulottuvuus saattaa siten olla laajempi kuin se piiri, josta maanpinnan omistaja de iure pystyy oikeudellisesti määräämään in concreto. Tästä on perinteisenä esimerkkinä kaivoskivennäisten hyödyntäminen ja kaivostunneleiden tekeminen; vaikka ne tehtäisiin omalle alueelle, maanomistajalla ei ole valtaa päättää siitä, kenelle kaivosoikeus annetaan tai missä laajuudessa se myönnetään. Sama koskee myös asema-kaavoitetun alueen maansisäisiä tiloja, jos niillä ei ole kaavallista yhteyttä pintatason rakennuskantaan.

Eri horisontaalitasoille oikeuksia perustettaessa kysymys ei ole vain muodollisesti omistusoikeuden haltijasta ja kiinteistön omistusoikeuden ulottuvuudesta, vaan myös maankäyttömuotojen muutosten tuomasta arvonnoususta tai vastaavasti arvotappiosta ja sen vaikutuksesta kiinteistön pintatason arvoon ja muuhun tilanteeseen. Pakkotoimisista rajoituksista aiheutuvat arvomuutokset voivat tulla otettaviksi huomioon arvioitaessa käyttöoikeuksien perustamisen yhteydessä oikeuden saajan tai lunastusoikeutta käyttävän korvausvelvollisuutta. Muissa tilanteissa suomalaisen maanomistajan oikeusasema on sikäli vahva, että muun tahon kiinteistöön nähden käyttämä oikeus perustuu yleensä sopimukseen, jonka toteuttamisen vai-

⁵ Jarno Tepora: Hallinnanjakosopimuksesta kiinteistön käytön suunnitteluvälineenä, Business Law Forum: Edita 2004, s. 321 ss.

kutuksia hillitään purku- ja irtisanomislausekkein. Pysyvän hallintaoikeuden tilanteissa, joita nykyisin on enää vähän, kiinteistön omaisuuden arvo voi hallintaoikeuden haltijan toimenpiteiden, esimerkiksi rakennuskannan ylläpidon laiminlyömiseen vuoksi, synnyttää taloudellisia menetyksiä. Sama koskee toimia, joilla esimerkiksi alueen maaperää on pilattu.

Näkökulma tematiikkaan

Alussa hahmottelemani kysymys eritasoisista (horisontaalisista) kiinteistön käyttötiloista ja sen elementtien erilaisista omistussuhteista on oikeudellisesti ja käytännössäkin eri asia kuin kiinteistön eli varsinaisen pintakiinteistön omistusoikeuden kolmiulotteisuus omistajan määräämisvallan eli kompetenssin näkökulmasta. Eritasoiset käyttömuodot liittyvät siihen, millä tavoin on mahdollista käyttää pintakiinteistön ylä- tai alapuolista tilaa erillään pintakiinteistöstä, kun taas kiinteistön kolmiulotteisuudella kuvataan sitä, miten laajalle kiinteistön omistusoikeus, oikeastaan maanomistajan oikeus kolmiulotteisesti yltää. Kolmiulotteisuudella tai ns. kiinteistön ulottuvuudella tarkoitetaan näin ollen sitä rajaa, josta alkaen muille voi syntyä määräysvaltaa tai käyttökompetenssia kiinteistön maarajojen suorakulmaisesti eli vertikaalisesti rajaamaan kolmiulotteiseen tilaan sen horisontaalisilla tasoilla. On tapana sanoa, että tuo raja määräytyy sen mukaan, miten korkealle tai syvälle kiinteistöä pystytään reaalisesti hyödyntämään. Siitä missä määrin tuo raja on toisaalta absoluuttinen eli häilyvään epämääräisyyteen yltävä tai toisaalta suhteellinen eli konkreettisesti tilanteessa määrättävä, vaihtelee erilaisia kantoja eri oikeusjärjestyksissä.

Joissakin maissa on saatettu tavoitella eksakteja horisontaalisia rajoja maanomistusoikeuden ulottuvuudelle, mutta oikeudelliset perusteet eivät aina ole osoittautuneet kestäviksi. Kun Suomen oikeusjärjestys periaatteessa on absoluuttisen määrittystavan kannalla, siihen, että toinen käyttää pintakiinteistön ylä- tai alapuolista tilaa hyväkseen, vaadittaisiin aina erityinen oikeutusperuste, silloinkin kun omistajan oma todellinen käyttömahdollisuus kyseiseen tilaan syystä tai toisesta on estynyt. Tyypiesimerkkinä on tilanne, jossa kiinteistön omistajan käyttövalta on kaavassa rajattu tiettyyn syvyyteen pinnasta, mutta silti sen alaiseen tilaan saatetaan antaa muulle tarvitsijalle, joko kaavalla tai pakkolunastamalla, oikeuksia. Näistä horisontaalisista tasoista pintakiinteistön omistaja ei voi disponoida, mikä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että joku muu olisi tuollaisella tasolla olevan tilan omistaja ilman erityistä perustetta. Peruste on meikäläisittäin yleensä rasiteoikeus tai lunastamalla saatu oikeus, esimerkiksi tieoikeus.

Systemaattisesti oikeuden perustaminen ulkopuolisen tahon hyväksi omistajan käytön poissulkevalla tavalla merkitsee siten absoluuttisen omistusoikeuden käsityksen kannalta kaajoamista kiinteistön omistusoikeuden substanssiin. Tästä huolimatta horisontaalisia käytön rajoja omistajan vallintavallalle saatetaan asettaa lain nojalla hallinnollisessakin järjestyksessä, mutta ne eivät muuta pintakiinteistön ulottuvuutta rekisteriyksikkönä eli sen periaatteellista rajattomuutta ylös- tai alaspäin. Kaavassa voi esimerkiksi olla rakennuskortteleita koskevia enimmäiskorkeusrajoituksia tai kaivamissyvyyttä koskevia määräyksiä. Vaikka omistajan oi-

keusasema omaisuudensuojan näkökulmasta turvataan kaavoituksessa ja muussa rajoitustoiminnessa kuulemis- ja korvaussäännöksiin, hänen oikeusasemansa esiintyä myös noiden rajojen ulkopuolisten tilojen osalta puhevaltaisena oikeussubjektina ei pääsääntöisesti katoa. Tässä suhteessa oikeusjärjestykset taas ovat jossain määrin eri kannalla, sillä on järjestelmiä, joissa esimerkiksi toisen hyväksi voidaan perustaa oikeus käyttää maapohjaa rakennustarkoituksiin sellaisin oikeusvaikutuksin, ettei maapohjan omistajalla ole keinoja puuttua tuohon oikeuteen. Tällaisella oikeuskeinojen katkaisemisella suhteessa maanomistukseen pyritään tietenkin turvaamaan erillisen rakennusoikeuden haltijan oikeus määrätä omaisuudestaan ja esimerkiksi käyttää sitä pitkäaikaisena vakuutena.

Kun maansisäisen tilan (Z) rakentaminen tapahtuu kaavaan perustuen tilassa, johon kiinteistön omistajalla ei ole rakennusoikeutta, hyödyntämisoikeuden perustaminen toiselle tuohon tilaan edellyttää oikeusjärjestyksessämme yleensä lunastusta tai vastaavaa viranomaistointa. Kun omistajan materiaallinen intressi eli mahdollisuus taloudellisen hyödyn saamisen tuosta tilasta kaavasta johtuvien ja reaalistenkin esteiden vuoksi puuttuu, omistajalle suoritettava lakisääteinen täysi korvaus voi muodostua varsin nimelliseksi.

Ks. KKO 1987:121, joka koski Helsingissä olevan maansisäisen tilan lunastamista asunto-osakeyhtiön alapuolelta väestönsuojaksi. Korkein oikeus lausui muun muassa seuraavaa: ”Asunto-osakeyhtiön korvausvaatimus tarkoittaa lunastuslain 30 §:n mukaista kohteenkorvausta. Lain 29 §:n 1 momentin mukaan, kuten hallituksen esityksessä 179/1975 todetaan, lunastuskorvaus on määrättävä sen mukaan, mitä luovuttaja menettää eikä sen mukaan, mitä lunastaja saa. Lain 31 §:n 2 momentin mukaan huomioon ei myöskään voida ottaa 10.9.1982 vahvistetun asemakaavan muutoksen jälkeen tapahtunutta arvonnousua.

Yhtiö ei ole voinut tilana käyttää hyväkseen kysymyksessä olevaa maanalaista tilaa ilman rakennustoimenpiteitä. Kaupungin rakennusjärjestyksen 31 §:n mukaan päällekkäisiä osittain tai kokonaan maanalaisia kellareita sai kuitenkin rakentaa enintään 6 metrin syvyyteen saakka tontille vahvistetun alimman kulmapisteen korkeusasemasta, jollei maistraatti erityisestä syystä kaupunginhallitusta kuultuaan myöntänyt poikkeusta.

Yhtiö ei siis ennen edellä mainittua asemakaavan muutosta ole voinut käyttää kysymyksessä olevaa maanalaista tilaansa ilman poikkeuslupaa. Tilan kiviainesta yhtiö olisi ennen haltuunottoa voinut käyttää ilman taloudellista tappiota vain, jos aineksesta olisi ollut sellaista kysyntää tai yhtiön omaa käyttöä, että siitä saatava vastike tai hyöty olisi kattanut kustannukset kiviaineksen louhimisesta yhtiön rakennetun tontin alta niinkin syvältä kuin nyt on ollut välttämätöntä.

Yhtiö ei kuitenkaan ole näyttänyt, että se olisi saanut poikkeusluvan maanalaisen tilan rakentamiseen, eikä myöskään edellä mainittua kysyntää tai käyttöä. Siten käyttöoikeuden rajoittamisesta ja kiviaineksen lunastamisesta ei ole aiheutunut yhtiölle taloudellista menetystä. – Yhtiön korvausvaatimus on näin ollen perusteeton.”

Vastaava pätee kiinteistön perustason ylittäviin rakenteisiin (X), joskin ne saattavat konkreettisemmin merkitä maanpinnan rakennusmahdollisuuksien kaventumista tai estymistä tulevaa kaavoitustarvetta silmällä pitäen.

Kuvatunlainen lähtökohta perustuu länsimaissa pitkälti omistusoikeuden perustuslailliseen traditioon. Nykyisin korostetaan sitä, ettei omistusoikeuden käsitteestä voida sisällöllisesti tehdä johtopäätöksiä, vaan kulloinenkin lainsäädäntö määrittää, mitä omistajan käyttövaltaan asetettujen rajoitusten ja käyttömääräysten rajoissa kuuluu, ja samalla kääntäen sen, mitä valtuuksia muille voidaan kohdistaa vertikaalisten kiinteistörajojen sisäiseen tilaan maanpintatason ylä- tai alapuolella. Ruotsissa suojaa annetaan, ainakin pakkolunastus- ja siihen rinnastettavissa rajoitustilanteissa, pääasiassa vain vallitseville käyttömuodoille (pågående markanvändning).⁶ Tämä näkökulma ei meikäläisittäin kuitenkaan ole sinänsä relevantti seikka, kun kysymys on pintakiinteistön horisontaalisen ulottuvuuden määrittämisestä lainsäädännöllisin tai hallinnollisin rajoituksin taikka käyttömääräyksin, vaan kyseinen seikka vaikuttaa lähinnä rajoituksesta tai määräyksestä suoritettavan korvauksen määrään (vrt. LunL 31 §).

Merkittävin laintasoinen käyttörajoitus maanomistajan kannalta on erilaisten käyttömuotojen luvanvaraistaminen siten, että tietyissä oloissa pintatason omistajallakaan ei ole subjektiivista oikeutta saada lupaa tiettyä suunnittelemaansa käyttömuotoa varten. Kun kuitenkin tämä kirjoitus koskee eritasoisia, pintakiinteistön käytöstä erillisiä käyttötarpeita ja niiden tyydyttämistä, tarkastelu painottuu siihen, missä määrin ja minkälaisissa oloissa toisen kiinteistön rajojen sisäpuoliseen ilma- tai maansisustilaan saadaan kajota sillä olettamalla, että pintakiinteistön omistajan intressi ei sinne yltäisi. Tästä puolestaan seuraa yksityisoikeudellinen pohdinta siitä, voiko kiinteistön omistaja sopiaakaan sellaisen muissa kiinteistön ”kerroksissa” olevan tilan (X tai Z) käytöstä, jos tila ei rajoitusten tai käyttömääräysten vuoksi enää kuulu hänen suojattuun oikeuspiiriinsä (N0, N+, N-). Mielestäni voidaan tässä kohdin alustavasti olettaa, että oikeuden perustaminen tuohon tilaan ulkopuolisen hyväksi esimerkiksi kaavassa poistaa omistajalta disponointivallan sen tilan käyttöä koskeissa asioissa. Tosin olosuhteiden perusteella on otettava huomioon, että hallinnollinen päätös ilma- tai maansisäisistä kerroksista voi sisältää myös määräyksen kyseisten tilojen toteuttajasta tai haltijasta. Sellaisena saattaa tulla kysymykseen muiden ohella kiinteistön omistaja, etenkin jo kysymys on julkisyhteisöstä.

Disponointivallan tarkastelussa kysymys voi olla myös omistajalle laintasoisten käyttörajoitusten vuoksi muodostuvan disponointikiellon suhteesta toisen oikeuteen saada ottaa kiinteistön ”kerrostiloja” erillisen hankkeen käyttöön. Jos esimerkiksi kiinteistölle on asetettu kaavassa rakentamisrajoitus, joka estää tietylle alueelle rakentamisen, onko siihen kohtaan kuitenkin perustettavissa toiselle tarvitsijalle oikeus vaikkapa sillan tai rakennusulokkeen tekemiseen? Vastaus lienee, ettei rakentamisrajoituksella ole kyseisen oikeuden perustamisen kannalta muodollista merkitystä, mutta sillä voi olla vaikutusta maanomistajalle tulevaan korvaukseen; esimerkiksi jos rakennusoikeutta on pienennetty, jotta kyseinen muu hanke voitaisiin toteuttaa. Toisaalta rakentamisrajoituksen asettaminen ei poista omistusoikeuden suojaa muodolliselta kannalta siten, että rakentamaton ilmatila olisi muiden käytettävissä, vaan uusi oikeus vaatii itse rakentamisen sallittavuuteen katsomatta pakkolunastuksenomaisen toimen, käytännössä kaavan tai tiesuunnitelman tms., jota ilma- tai syväkerroksen rakennuslupa ei horison-

⁶ Bertil Bengtsson: Specieell fastighetsrätt (4. uppl.) s. 20, Uppsala: Justus 1989.

taalisella tasolla korvaa. Sitä vastoin pintakerrokseen kohdistuva rakentamisrajoitus aiheuttaa sen, ettei kiinteistönomistaja voi sopimuksella luovuttaa kyseistä ilmatilaa, esimerkiksi siltakannen liiketiloja, haluamansa tahon käyttöön, vaan kaava tms. määrää hankkeen toteuttajan.

Yhteenvedonomaaisesti on sanotun perusteella korostettava sitä, että kiinteistörekisterijärjestelmä ei tunne eikä tunnista rekisteriyksikköinä päällekkäisiä, toisistaan riippumattomia eli horisontaalisia käyttöyksiköjä, vaan tarkastelu pysyttelee aina saman rekisteriyksikön piirissä eli vertikaalisissa rajoissa silloinkin, kun päällekkäisiä erillisiä käyttötasoja on useita. Tästä johtuen maanpintatason oikeudellinen asema on lähtökohtana selvitettäessä muiden hyväksi perustettuja oikeuksia ja niiden laajuutta. Se että omistajan käyttövalta *de iure* tai *de facto* ei yllä tietylle etäisyydelle maanpinnasta, ei pelkästään tällä perusteella vapauta tilaa muiden käyttöön, vaan kysymys on X- ja Z-tasoilla periaatteessa aina toiselle kuuluvan ja tämän omistaman rekisteriyksikön alueella harjoitettavasta toiminnasta. Kuten on tapana kirjallisuudessa todeta, se seikka, että omistajan käyttövalta rajoittuu, supistuu tai lakkaa tietyllä etäisyydellä pinnasta, ei merkitse, että tila kuuluisi omistuksellisesti jollekin toiselle tai peräti yhteiskunnalle. Omistajalla on oikeusasemansa vuoksi intressi osallistua sellaiseen päätöksentekoon, joka koskee kiinteistön ylä- tai alapuolista tilaa täysin siitä riippumatta, mikä hänen oma käyttövaltansa tuohon tilaan kulloinkin on. Suomen järjestelmässä kompetenssin puuttuminen vaikuttaa lähinnä toisen oikeudesta suoritettavaksi määrättävän korvauksen suuruuteen, mutta omistajan puhevalta säilyy ja omistusoikeuteen kajoamiseen tulee olla laissa säädetty peruste.

Pintakiinteistöön kytkeytyvät erityiset oikeudet

Omistusyksikköjen näkökulmasta täydentävän kiinteistörekisteröinnin tarvetta voisi olla sikäli, että laajassa mitassa esiintyy vuokramaalla pysyviä rakennuksia, jotka eivät omistuksellisesti kuulu kiinteistöön. Kiinteä omaisuus tässä merkityksessä – johon ei siis kuulu maan omistusoikeus – on varallisuusarvona merkittävä ja esimerkiksi kaava- ja lunastuslainsäädännön näkökulmasta hallinnollisesti muokattavissa samaan tapaan kuin maapohjakin.⁷ Kysymyksessä oleva omistuskokonaisuus muodostuu rakennuksista ja periaatteessa pysyvästä tai pitkäaikaisesta hallintaoikeudesta maahan. Suomen lainsäädännössä tästä on esimerkkinä lähinnä tontinvuokraoikeus, joka ei kuitenkaan ole pääasiallinen rakennusmaan vuokrausmuoto.

Saksan oikeudessa perinteisesti käytössä oleva ”Erbbaurecht” on perimmiltään itsenäinen kiinteän omaisuuden muoto, joka kuitenkin on suomalaista tontinvuokraoikeuden vastinetaan lähempänä todellista omistusoikeutta.⁸ Lain mukaan Erbbaurecht on kiinteistöä rasittava esineoikeus, joka laaditaan kiinteän omaisuuden luovutuksen edellyttämässä järjestyksessä ja

⁷ Aiheesta kattavasti Leena Kartio: Rakennuksen omistajan oikeusasemasta erityisesti silmällä pitäen maapohjan omistussuhteiden merkitystä, Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys 1974.

⁸ Gesetz über das Erbbaurecht 23.11.2007, BGBl. I S. 2614, 1 §. Ks. myös Manfred Wolf: Sachenrecht (23. Aufl.) s. 60. München: C. H. Beck 2007.

joka myös merkitään kiinteistörekisteriin. Vastike ei ole vuokraa, vaan se määräytyy kiinteistön vuosittaisen arvon mukaan ja se on määrättävä koko sopimuskaudeksi kerrallaan.⁹ Korotusten kohtuus arvioidaan yleisen lainsäädännön periaatteiden mukaan. Oikeus on tosin kes-
toltaan ajallisesti rajoitettu (99 vuotta), mutta oikeuden haltijalla on oikeus saada kestoaikaa
jatketuksi. Oikeutta ei voida perustaa rakennuksen osiin eikä kerroksiin.

Anglosaksisissa maissa ”ground rent” edustaa pysyvän maan hallinnan muotoa riippumatta
kiinteistön muodollisesta omistajuudesta. Se on oikeusjärjestyksestä riippuen maan omistus-
oikeutta muistuttava pysyvä hallintaoikeus.¹⁰ Espanjan lainsäädännössä maapohjasta erillistä
rakennuksista muodostuvaa kiinteää omaisuutta tarkastellaan erillisen kaupunkirakennusoi-
keuden näkökulmasta.¹¹ Pintaoikeudella (derecho de superficie, Código Civil 938 art.) tarkoi-
tetaan sui generis olevaa, maapohjaan liittyvää erillistä rakennusoikeutta, joka käyttäytyy itse-
näisen omaisuusmassan tavoin. Vertikaalisen pintatason yläpuolinen välitön tila on näin ym-
märrettävissä ”kuutiomaisina” käyttöyksikköinä, jotka edustavat osaa rekisteriyksikön piiriin
kuuluvasta omistusoikeudesta.

Tämän esityksen tarkoituksena ei ole enemmälti tarkastella sellaisia käytön muotoja, jotka
ovat rakenteellisessa ja toiminnallisessa yhteydessä pintakiinteistöön (N0, N+ ja N-). Suomes-
sa vuokraajaajärjestelmä on vakiinnuttanut asemansa ja myös pysyvyytensä extra partes maa-
kaareen perustuvan kirjaamisjärjestelmän myötä, mistä johtuen muun muassa maapohjasta
erillisen kiinteän omaisuuden eli lähinnä rakennuskannan käyttö vakuutena ja muutoinkin
luovutuskelpoisena kohteena on mahdollista, vaikka oikeus on luonteeltaan irtainta omaisuut-
ta.

Pysyvään käyttöön osoitettujen rautatiealueiden ylä- ja alapuoliset tilat

Ilma- ja syväkerroksen kiinteistölle koituvan lisäarvon, esimerkiksi kaavalla saatavan raken-
nusoikeuden kuulumisen pintakiinteistölle on edellä sanotun perusteella pääsääntönä. Seu-
raavassa tarkastellaan erikseen sellaista käytännössä esiintyvää tilannetta, jossa pintakiinteistö
ei ole omistajan, vaan pysyvän hallintaoikeuden haltijan määräysvallassa. Kuuluuko kyseinen
lisäarvo tällöin alueen haltijalle? Tarkoitettussa tilanteessa varsinaisen vertikaalisen kiinteistön
omistusoikeuden peittää lähes totaalisesti niin vahva pysyvä hallintaoikeus, ettei omistusoikeut-
ta voida erillisesti hyödyntää eikä sillä ole varallisuusarvoa. Tällaisia tilanteita esiintyy sellaisis-
sa oikeusjärjestyksissä, joissa operoidaan yli- ja aliomistuksen käsiteillä. Taustalla saattaa olla

⁹ Vastikkeen suuruus on yleensä 3–5 % kiinteistön vuosittaisesta sopimuksenaikaisesta arvosta.

¹⁰ Englannin Commonhold and Leasehold Reform Act 2002 ja Landlord and Tenant (Notice of Rent) (England) Regulations 2004. Yhdysvaltain eräissä osavaltioissa ground rent -instituutio esiintyy niin ikään, mutta se käyttäytyy
selkeämmin kiinteän omaisuuden tavoin kiinnitys- ja perintötilanteissa.

¹¹ Antonio Ameijenda: La utilización tridimensional de inmuebles en España, julkaistu internetissä osoitteessa
<http://www.fortunecity.com/tattooine/ridleyscott/3/tesina.htm>. Ks. myös International Encyclopædia of Laws: Prop-
erty and Trust Law (ed. R. Blanpain) / Supplement 5 Spain s. 68, Kluwer 2004.

julkisoikeudellinen yliomistaja (valtio, kruunu), joka sitten luovuttaa tai lainsäädännön nojalla suoraan siirtää välittömän omistajanvallan aliomistajalle. Germaanispohjaisille oikeusjärjestyksille tämä on vieras piirre, joskin feodaalijärjestelmä oli oikeudellisesti lähellä sitä. Suomessa saattaa silti esiintyä tilanteita, joissa muodollisella omistajalla on niin rajattu disponointivaltta, että tosiasiallinen määräysvalta on siirronsaajalla eli omaisuuden luovutuksensaajalla. Historiallisesti tällaisia tilanteita on ehdollinen tontti, joka perustuu omistajan määräämistoi-¹² meen. Sitä ei tässä enemmälti tarkastella. Vastaavanlainen tilanne on voinut syntyä julkisoikeudellisen hallinnon puolella, kun alueita on osoitettu hallitsijan mahtikäskyllä rautatie- tai maantiealueeksi taikka muuhun julkiseen käyttötarkoitukseen. Nykyisin merkittävät maa- ja ilmaliikenteen väylät ja toiminta-alueet perustetaan pakkolunastamalla omistusoikeuksin tai vapaaehtoisin kaupoin. Ne merkitään myös kiinteistörekisteriin kiinteistöinä eli lunastusyksikköinä tai tilanteesta riippuen myös tiloina. Aikaisemmin tilanne on ollut toinen.

Pysyvä käyttöoikeus rautatiealueeseen

Maantie- ja rautatiealueita on jo vanhastaan muodostettu yksityisistäkin maista erityisten hallintopäätösten nojalla pakkolunastusoikeudelliseksi katsottavaan sääntelyyn perustuen. Näissä tilanteissa ei ole aina selkeästi pakkolunastettu liikennealuetta omistusoikeuksin, vaan tarvittava oikeus on voitu antaa pysyvästi tai toistaiseksi niin kauan kuin toimintaa harjoitetaan. Toiminnan päättymisen merkitys hallintaoikeuden haltijan ja omistajan välisessä relaatiassa on sinänsä mielenkiintoinen kysymys, mutta käytännössä näin julkiseen liikenteeseen luovutettuja alueita ei ole poistettu käytöstä eikä niiden asemaa toiminnan lakkaamisen jälkeen siksi ole tarpeen pohtia sen suhteen, palautuuko alue mahdollisesti historialliselle ”taustaomistajalle”. Olennaisempi kysymys on se, sijoittuuko tällainen pysyvä hallintaoikeus kiinteistörekisterin ja edellä käytetyn tasottelun kannalta täydellisen omistusoikeuden vai sen varaan rakentuvan rajallisemman vallintavallan tasolle. Kysymyksessä olevat alueet sijaitsevat usein taajaan asutulla ja kehittyvällä talousalueella, joilla on luontaisia paineita alueiden käytön uudelleen järjestämiseen ja esimerkiksi ylä- tai alapuolisen tilan (X ja Z) käyttöön ottamiseen. Mainitunlainen aiemmin alkanut toiminta, esimerkiksi rataliikenteen harjoittaminen, voi silti jatkua, joko entisellään tai ajan myötä laajentuneena, eikä se välttämättä muodosta estettä sille, että ylä- tai alapuolista tilaa otetaan muunlaiseen käyttöön.

Historiallisen rautatieoikeuden luonne

Tietävästi rautateitä, Helsingin ja Hämeenlinnan välistä rataa varten toimitettu ensimmäinen pakkolunastustoimenpide kohdistettiin yksityiseen maahan vuonna 1857. Tuolloin ei ollut olemassa yleistä pakkolunastusta koskevaa sääntelyä. Pakkolunastus, sikäli kuin termiä nykyisessä merkityksessä voidaan vielä silloin käyttää, perustui vuoden 1734 lain rakennuskaaren

¹² Leena Kartio: Esineoikeuden perusteet s. 69, Helsinki: Lakimiesliiton kustannus 2001.

säännöksiin. Niissä ei luonnollisesti voitu säännellä rautatietoimintaa, vaan sääntely koski maantien perustamista, mutta käytännössä myöhemmissä rautateiden pakkolunastuksissa katsottiin voitavan analogisesti soveltaa mitä mainitussa kaaressa oli maantietalueen hankkimisesta säädetty. Muuta pakkolunastussääntelyä ei tunnettu ja lunastusperusteiden katsottiin tulleen rakennuskaaresta tyhjentävästi säännellyksi. Siksi rata-alueoikeuden sisällölliset rajat ja oikeudellinen perusta voitiin pitkään johtaa maanteita koskevista säännöksistä. Tieoikeus tuli kattamaan sekä maantietehen että rautatietehen kohdistuvan maankäyttöoikeuden. Rakennuskaaren 25 luvun 1 §:n mukaan kuninkaallisen käskynhaltijan tuli ratkaista kysymys maan luovuttamisesta yleistä tietä varten. Nämä rakennuskaaren säännökset on kumottu ensin vuonna 1918 annetulla tielailla, sittemmin tämä puolestaan uudemmalla sääntelyllä, viimeksi nyt voimassa olevalla maantielalla.¹³

Ennen äskettäistä viimeistä maantielakiuudistusta (2005) tiehen kohdistuva oikeus eli yleistieoikeus ei edelleenkään tuottanut omistusoikeutta tiehen, vaan ainoastaan pysyvän käyttöoikeuden niin kauan kuin aluetta käytettiin tietarkoituksiin.¹⁴ Jos rautateita koskeva analogia olisi tuolloin ollut vielä voimassa, rakennuskaaren säännöksiin perustuneet rata-alueet olisivat niin ikään olleet edelleen vain pysyvän käyttöoikeuden varassa, eivät ratahallinnon eli valtion omistuksessa. Tämä koskee nimenomaan Helsingin ja Hämeenlinnan välisen radan alkuperäisiä maanhankintoja. Oikeustila ei luonnollisesti merkinnyt sitä, että taustaomistaja olisi voinut tieoikeuden tai vastaavasti rautatieoikeuden tultua perustetuksi riitauttaa sen olemassaolon. Kysymyksellä on kuitenkin muunlaisia ulottuvuuksia, kun tarkastellaan kiinteistön omistusoikeuden olemusta edellä mainituilla ekspansiivisen käytön tasoilla (X ja Z), jotka eivät ole fyysisessä yhteydessä pintatason maankäyttöön. Kysymys on siis siitä, onko rautatieoikeuden haltija katsottava kiinteistön omistajaksi ja rata-aluetta pidettävä kiinteistönä tasolla N0 vai onko se tasolle N+ sijoittuva omistusoikeutta rasittava pysyvä käyttöoikeus.

Kun tarkastellaan rautatiealueiden hankintaa koskevan lainsäädännön kehitystä, on todettavissa, että rakennuskaaren 25 luvun 4 §:n kumoaminen ei johtanut uuden, varsinaista pakkolunastusta koskevan sääntelyn antamiseen, vaan kumoamisen vaikutus tyhjäntyi seuranneeseen yleistielainsäädäntöön, joka siis maanhankintaperusteeltaan ei perustunut omistusoikeuden lunastukseen. Tielainsäädännön analogia rautateihin jatkui siis tältä osin. Vasta 1800-luvun loppupuolella ryhdyttiin sääntelemään nimenomaisesti pakkolunastusta, mikä tapahtui aivan uudelta ja yleiseltä pohjalta. Sääntelyn tarkoituksena ei ilmeisesti ollut puuttua niihin ”pakkolunastuksiin”, jotka aikaisemmin oli toimitettu rakennuskaaren säännöksiä soveltaen, vaan ne jäivät oikeusasemaltaan ennalleen. Vasta tässä vaiheessa rautatiealueiden hankinta tuli erkaantumaan tiealue-sääntelystä siirtyäkseen yleisen pakkolunastussääntelyn piiriin. Sen jälkeen rautatiealueet on hankittu pääasiassa lunastamalla omistusoikeus tarvittavaan alueeseen ja lunastetusta alueesta on muodostettu rekisteröity kiinteistö.

¹³ Tästä ks. Erkki J. Hollo: Uudistunut maantieoikeus, teoksessa Juhlajulkaisu Vesa Majamaa 1945 – 28/12 – 2005, Helsinki: Edita 2005, s. 75–95.

¹⁴ Tiekäytön mahdollisesti loppuessa tiealue palautettiin erityissääntelyn nojalla aiempaan kiinteistöyhteyteensä.

Vuonna 1864 eli seitsemän vuotta vanhimman rautatien perustamisen jälkeen annettiin ensimmäinen yleinen pakkolunastusta koskeva laintasoinen säädös, 12.12.1864 annettu asetus velvollisuudesta antaa maata palkintoa vastaan yhteiseen tarpeeseen. Sen mukaan maanomistajalla oli velvollisuus luopua omistusoikeudestaan alueeseen yhteistä tarvetta varten. Pakkolunastuksen toimeenpäättäminen päätti keisarillinen majesteetti hänelle tehdystä esityksestä. Rautatien aiheuttamista menetyksistä tuli suorittaa täysi korvaus.

Näin Helsingin ja Hämeenlinnan välisen radan erityisasema rakennuskaareen perustuvan pysyvän käyttöoikeuden kohteena säilyi, mutta myöhemmät ratahankkeet toteutettiin pakkolunastamalla omistusoikeus. Teoriassa vanhakin, pysyvällä käyttöoikeudella hankittu rautatiealue voitaisiin jälkikäteen siirtää omistusoikeusperusteiseksi toimittamalla ns. pro forma lunastus nykyisen lunastuslainsäädännön mukaan.¹⁵

Rautatiealueen ekspansiivinen kehittäminen horisontaalitasolla

Tässä yhteydessä ei ole tarpeen tarkastella myöhemmän lainsäädännön kehitystä rautatiealueiden hankinnan perustuessa selkeästi omistusoikeuden pakkolunastukseen yleisen lunastuslainsäädännön nojalla. Kun palataan tilanteeseen, jossa rata-alue on hankittu valtion omistukseen ennen vuotta 1864 pysyvällä käyttöoikeudella, tulee arvioitavaksi rata-alueen haltijan oikeudellinen asema suhteessa rata-alueen yläpuolisen tason yhdyskuntarakentamiseen (X) ja alapuolisen tason maansisäiseen maankäyttöön. Ruuhka-alueella ekspansiivinen kunta saattaa haluta, etenkin kun maasto on siihen sovelias, rakentaa radan päälle mittavia rakennuskortteleita ja yleisiä tiloja, jolloin rata-alue käytännössä joutuu tunneliin. Ajateltaessa pintakiinteistön tason oikeudenhaltijaa, joka pääsääntöisesti on maanomistaja, mutta tässä tapauksessa pysyvän käyttöoikeuden nojalla rautatienpitäjä, viriää ensinnäkin kysymys siitä, kuuluvatko rakenteelliset laajennukset ja niiden arvo ”ratakiinteistön” (oikeastaan rasitealueen) substanssiin vai onko ajateltava, että taustalla on jokin ”yliomistaja”, jolle – olkoonkin että hän on aikojen myötä jäänyt kiinteistörekisterijärjestelmän tavoittamattomiin – kaavoituksellinen maan arvon nousu kuuluisi.

Tällöin voidaan kysyä, mikä on perimmäisen maanomistajan asema ja intressi, kun hänen pysyvästi luovuttamansa alueen ylä- tai alapuolelle perustetaan uusia käyttöyksiköitä. Toisaalta alueen hankinnasta saattaa olla kulunut niin pitkä aika, että niitä tiloja, joista alue on erotettu, ei sellaisinaan ole olemassa. Näin on yleensä vanhojen rautatiealueiden laita. Kenelle silloin kuuluu esimerkiksi maantie- tai rata-alueen päälliselle ”kannelle” kaavoitettava rakennusoikeus ja mikä ylipäänsä on pysyvän hallinto-oikeuden haltijan asema tuollaisissa prosesseissa? Kaavan nojalla ei voi syntyä uutta omistusoikeutta kiin-

¹⁵ 1800-luvulla annettiin myös asetuksia rautateiden maanhankinnoista. Keisarillisen asetuksen 15.4.1889 mukaan se, joka oli saanut luvan rautatien rakentamiseen, oli oikeutettu, tarvittaessa vain käyttöoikeudella, hankkimaan kaiken sen maan, joka tarvittiin rataa ja rautatien käyttämiseen tarpeellisia rakennuksia, laitoksia, varastopaikkoja, ojia yms. varten. Uuden pakkolunastuslain tultua säädetyksi (1898) asetusta muutettiin vastaamaan sen tavoitteita ja rakennetta.

teistöön, mutta kylläkin omistusoikeus horisontaalisiin omaisuusesineisiin kuten rakennuskantaan, rakennelmiin yms. Tällaisella oikeudella täytyy kuitenkin toisen maahan kohdistuvana olla oikeudellinen syntyperuste. Kaavan tulisi osoittaa, mihin kiinteistöyksikköön ekspansiiviset toimenpiteet vertikaalisessa suhteessa liittyvät ja kenen maanomistusoikeuteen olisi tarvittaessa kohdistettava lunastus horisontaalisen oikeuden siirtämiseksi tai perustamiseksi uuden hankkeen toteuttajalle. Pelisäännöt eivät tältä osin ole selkeitä.

Oikeudellisessa arvioinnissa saatetaan katsoa, että rautatienpitäjän oikeus itse asiassa on niin lähellä omistusoikeutta, että ajatus ”yliomistajuudesta” voidaan hylätä, osin sekä Suomen nykyiselle omistusoikeuskäsitykselle vieraana että myös käytännössä ilmeisen mahdolltomana selvittää. Ongelmana tällöin on taas se, että rautatiealue on annettu pysyvästi rautatienpitäjälle vain rautatietoimintaa varten. Analogioiden tekeminen sellaisten vanhojen hallintaoikeudellisten instituutioiden perusteella kuin ”vakaa hallintaoikeus” kiinteistöön tai ”ehdollinen tontti” – ne ovat maakaaren näkökulmasta omistusoikeuden veroisia – on vaikeata sen vuoksi, että näissä tapauksissa saanto on johdannainen aiemmasta omistusoikeudesta, kun taas alueen lunastamisessa pysyvällä käyttöoikeudella kysymys on rasisittenomaisesta käyttötarkoitukseensa sidotusta viranomais määräyksestä, jota on tulkittava suppeasti.

Kansirakentaminen ja maansisäinen rakentaminen

Kuvatussa tilanteessa pragmaattiset näkökohdat puoltavat rautatienpitäjän rinnastamista maanomistajaan kaikissa niissä yhteyksissä, joissa kysymys on omistajan maankäytöllisestä disponointivallasta ja kompetenssista suhteessa viranomaisiin, koska muuta tahoa, joka tällaisena subjektina voisi esiintyä, ei ole. Sanotusta olosuhteesta ei nähdäkseni sitä vastoin johdu, että X- ja Z-tasojen ekspansiivinen rakentaminen ja muu kehittäminen olisivat ”ratakiinteistön” ainesosia, vaan on konstruoitavissa malli, jonka mukaan kiinteistörekisteriyksikössä on lähinnä pintaa rautatiekäyttöön pysyvästi osoitettu rasisittenomainen elementti, sen päällä ja alla taas muihin tarkoituksiin osoitettavissa olevia, niin ikään kohteiltaan, mutta ei maapohjan suhteen omistusoikeuden tuottavia elementtejä. Jos rautatiealuetta ei ole lunastettu omistusoikeuksin, aluetta ei ole voitu muodostaa kiinteistöksi, jolloin on kysyttävä, mikä on se kiinteistö ja mitkä sen vertikaaliset rajat, johon radan päälle rakennettavat kerrokset kytkeytyvät. Oletuksena on, että yhtä kaikki kysymyksessä olevat rata-alueet on jossakin vaiheessa kuitenkin merkitty kiinteistöinä kiinteistörekisteriin. Syitä tähän en ole voinut tätä kirjoitusta varten selvittää. Silti olisi historiallisesti tarpeen arkisto- ja karttatutkimuksin selvittää, missä vaiheessa rekisterijärjestelmän pitäjä on katsonut pysyvällä käyttöoikeudella hankitun alueen muuttuneen ratakäytössä kiinteistöksi, mikä edellyttäisi täyttä omistusoikeutta maapohjaan.

Kansitasojen tekeminen rata-alueen päälle edellyttää paitsi kaavoitustoimia myös oikeuden perustamista rasittamaan kiinteistöä, koska horisontaalisia omistusoikeuksia ei ole. Pragmaat-

tinen kaavoittaja katsonee voimassa olevasta kiinteistörekisteristä rata-alueen omistusoikeudellisen statuksen. Jos oletuksena on, että rautatienpitäjällä on alueeseen täysi omistusoikeus, kaavalla osoitettu rakennusoikeus kuuluu lähtökohtaisesti maanomistajalle hänen omistaansa kiinteistöä kasvattavana arvotekijänä. Eri kysymys on, kuuluuko hänen saada korvausta tuosta arvonnoususta, jos kyseinen X-tason rakennuskanta osoitetaan muun toteuttajan kuin maanomistajan käyttöön. ”Ilmassa” kannella tai sillalla olevat rakennuskorttelit saavat kaavan tai vaikkapa maantiesuunnitelman perusteella pysyvään käyttöoikeuteen verrattavan aseman, johon maanomistajalla ei ole mahdollisuutta puuttua muutoin kuin jos hänelle osoitettu maankäyttömuoto kärsisi siitä haittaa.

Maansisäistä rakentamista varten sellaiseen syvyyteen, joka on erillään pintakiinteistön varsinaisesta käyttömuodosta ja sen rakenteista, sovelletaan pitkälti samoja periaatteita kuin ilmatilankin hyödyntämiseen. Hankkeen toteuttaja ei siten voi saada omistusoikeutta itse kiinteistöön, mutta hänen oikeusasemansa on yleensä suojattu kiinteistön muodollisen omistajan vaatimuksia vastaan, koska maansisäisen rakentaminen vaatii viranomaisen myötävaikutusta ja tarvittavan oikeuden harjoittamisedellytysten määrittystä viranomaispäätöksessä. Maankäyttö- ja rakennuslain mukaan hanke voi edellyttää myös maansisäisen kaavan laatimista. Jos kiinteistön omistaja ei ole antanut suostumustaan alueen käyttöönottoon, kysymykseen tulee yleensä lunastuslakiin perustuvan hallintaperusteen hankkiminen, jonka sisältönä on joko maanomistajan oikeuden rajoittaminen tai käyttöoikeuden perustaminen. Kaivostoiminnassa viranomaisen myöntämät valtaus- ja kaivosoikeus ovat tarpeen maanomistajan suostumukseen katsomatta, samoin lunastettaessa maansisäisiä liikennealueita niitä koskevan lainsäädännön mukaisesti tarpeisiin.

Lopuksi

Yleinen maankäytön kehittämistavoitteita koskeva kysymys on, missä määrin sen ratkaiseminen, mille taholle kansirakentamisen ja alueen kehittäminen kaavallisesti annetaan, on kaavoittajana olevan kunnan vapaasti harkittavissa. Erityisesti tilanteissa, joissa pintakiinteistön maankäyttö edustaa julkista toimintaa kuten liikennettä tai siihen verrattavaa ekspansiivista toimintaa, jonka tueksi myös X-tasolla tapahtuva toimintojen laajentuminen olisi maanomistajana olevalle toimijalle toteuttamiskelpoinen ja ehkä taloudellisestikin edullinen ratkaisu, on ajateltavissa, että maanomistajana olevan tahon intressi voisi nauttia eräänlaista etusijaa. Kunta saattaa priorisoida esimerkiksi asunto- ja liikekortteleita, kun taas alueen omistajana oleva liikennetoimija kehittäisi oman alansa matkailu- ja teknologiarakentamista. Jos hanke muotoillaan kaavassa niin, että maanomistaja ei sitä pysty toteuttamaan, maanomistaja menettää mahdollisuutensa kehittää ilma- ja syväkerroksissa omaa toiminta-alaansa. Oikeuskäytännön linja lienee yleensä se, ettei maanomistajan omilla kehittämisenäkemyksillä tai tarpeilla ole sanottavaa merkitystä laadittaessa kaavaa tai toimitettaessa

sen tueksi maan lunastusta.¹⁶ Vallitseville maankäyttömuodoille ja niiden kehittämistarpeille voitaisiin tuossa harkinnassa kuitenkin antaa nykyistä enemmän merkitystä.

Edellä tarkasteltujen eri korkeus- ja syvyytasoille sijoittuvien fyysisten omistuselementtien jääminen vertikaalisen kiinteistörekisterijärjestelmän ulkopuolelle voi vaikeuttaa horisontaalisten maankäyttöyksiköiden yksilöintiä ja niihin kohdistuvien oikeuksien tunnistamista, vaikka ne olisivat luonteeltaan kiinteää omaisuutta. Sinänsä ei ole syytä luopua länsimaissa yleisestä säännöstä, jonka mukaan vertikaalisesti rajattu alue on horisontaalisesti rajattomana tilana rekisterissä kiinteistö. Omistuksellisten elementtien, kuten pysyvään käyttöoikeuteen nojauvien rakennuskantojen ilmeneminen käyttöyksikköinä rekisteritietokannasta vertikaalisen kiinteistöyksikön rinnalla voisi selkiyttää yksikköön kuuluvien erilaisten osaomistusten ja varallisuus-oikeuksien asemaa myös extra partes.

¹⁶ Korkein hallinto-oikeuden ratkaisussa 2007:84 lunastusluvan myöntänyt ympäristöministeriö esitti päätöksen vuosikirjaresiitin mukaan näin: ”Korkein hallinto-oikeus on katsonut vuosikirjaratkaisussaan (KHO 2006:84), ettei maankäyttö- ja rakennuslain 12 a luvun maankäytösopimuksia ja kehittämiskorvauksia koskevalla sääntelyllä ollut tarkoitettu rajoittaa kunnan valintamahdollisuuksia maapolitiikan eri keinojen käyttämisessä eikä supistaa kunnan mahdollisuutta käyttää lunastusta maanhankintaan. Näin ollen se valituksessa esitetty perustelu, että kaupunki ei olisi riittävästi selvittänyt erilaisia kaavoituksen toteuttamista koskevia maapoliittisia keinoja, kuten maankäytösopimuksen tekemistä, ei lunastuslain 4 §:n 1 momentin toisesta virkkeestä ilmenevästä lunastusoikeudellisesta periaatteesta huolimatta ole ollut esteenä lunastusluvan myöntämiselle Järvenpään kaupungille.” Ministeriön kannan hyväksyen korkein hallinto-oikeus hylkäsi maanomistajan valituksen.