

Korkein hallinto-oikeus

Asia

Asemakaavan muutosta koskeva valitus

Saapunut 20.03.2006  
Liitteitä 4 No 835/1/06  
4/03 itse

Muutoksenhakija

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX  
XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

ps 15.2.06  
Tied. 16.12.06  
-25  
12  
+20.3. ma  
J2 aj.

Päätös, johon haetaan muutosta

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 15.2.2006 nro 06/0074/5.

Hankkeesta lyhyesti

Helsingin kaupungin Malmin kaupunginosan Kotitien korttelin 38113 voimassaoleva asemakaava on 1970-luvun loppupuolelta. Asemakaavan selostuksessa (26.8.1976) todetaan mm., että "Keskeinen tavoite kaavanmuutosta laadittaessa on asemakaava, joka antaa mahdollisuuden vanhan rakennuskannan peruskorjaukselle ja luonnonympäristön säilyttämiselle ja kehittämiselle, ja jonka avulla uuden rakennuskannan sopeuttaminen ympäristöön varmistetaan." Ja edelleen: "Alueen rakennuskannan kokonaisilme sekä rehevänkavillisuuden kasvuvyöhykkeet ovat alueen suojelukohteita Malmi – Tapanila – Pukinmäki – Puistola – osayleiskaavan ponsien sekä esikaupunkialueiden yleiskaavan perusteella." Tiestöstä puolestaan todetaan mm., että "Tukkisillantiestä ja sen jatkeesta tulee kaavarungon mukaan muodostumaan pääreitti Malmin asemalta ja aluekeskuksesta pohjoiselle asuntoalueelle ja ulkoiluväylälle", sekä että "Tukkisillantien varteen, joka kaavarungossa on pohjoisen asuntoalueen tärkein jalankulkureitti, on muodostettu kaksi pientä puistoa, jotka ovat yksityisellä maalla." Saman selostuksen ympäristöinventointikartan mukaan ko. puistoalueet tullaan lunastamaan kaupungille. Kuten sekin, että kumpikin puistoalue on karttamerkintöjen mukaan vesihaittojen vaivaamia.

Kaavarunkosuunnitelman mukainen kevyenliikenteen reitti on rakennettu valmiiksi valaistusta ja graniittisia reunakivityksiä myöden lukuun ottamatta noin 100 metrin mittaista Tukkisillanpolkua. Tukkisillanpolku ja -puisto ovat kaupungin omistuksessa, mutta Tukkisillantien puiston lunastaminen pääsi siltä unohtumaan neljännesvuosisadan ajaksi. Kun kaupunki ei päässyt yhteisymmärrykseen alueen lunastushinnasta sen nykyisen omistajan As. Oy. Notkotie 23:n kanssa, tämä teki kaupungille kaavamuutosaloitteen puistoalueensa muuttamiseksi omakotirakennusten, rivitalojen ja muiden kytkettyjen asuinrakennusten korttelialueeksi, jonka tonttitehokkuusluku  $e = 0,35$ . Kaupunki päätti lyödä kaksi kärpäästä samalla kertaa ja liitti omistuksessaan olevat Tukkisillanpolun tie- ja puistoalueensa yhtiön kanssa yhteiseen asemakaavanmuutosehdotukseen.

Em. Helsingin kaupungin kaupunkisuunnitteluviraston julkaisemasta kaavaselostuksesta käy yksiselitteisesti ilmi, mikä merkitys Tukkisillantiellä ja Tukkisillanpolulla sekä näihin liittyvillä puistoalueilla on voimassaolevassa asemakaavassa myös pohjoispuolella olevien asuinalueiden kannalta ja mitä kokonaisuutta on kaupunki kaavamuutoksellaan muuttamassa.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelman mukaan ”Tavoitteena on muuttaa kaksi puistoksi merkittyä aluetta asuntotonteiksi niin, että uudet rakennukset sopivat kokonsa ja materiaaliensa puolesta kulttuurihistoriallisesti merkittävään kortteliin”. Kaupungin em. suunnitelmassaan esittämä ”rivitalojen ja muiden kytkettyjen asunrakennusten korttelialue, jonka tonttitehokkuus  $e = 0,35$ ” oli kuitenkin aivan muuta kuin voimassaoleva asemakaava alueelle sallii: kaavamääräysten mukaan alueelle saa rakentaa erillisiä, enintään kaksiasuntoisia pientaloja, tonttitehokkuudella  $e = 0,25$ . Todettakoon, että rakentaminen Tukkisillanpolun alueelle kaupungin ehdotuksen mukaisesti olisi katkaissut korttelin kautta suunnitellun kevyenliikenteen pääväylän kokonaisuudessaan!

Edellä esitetty osoittaa, ettei kaupunkisuunnitteluvirasto kaavoitusta käynnistessään ollut vaivautunut selvittämään edes voimassaolevan asemakaavan pääperiaatteita, sen paremmin kuin käytössä olevia asemakaavamääräyksiäkään. Tässä mielessä ei ollut ihme, että asukkaat olivat yksimielisesti ja ehdottoman jyrkästi kaavamuutosesitystä vastaan.

Tässä tilanteessa kaupunkisuunnitteluviraston olisi tullut myöntää virheensä ja perua koko kaavamuutoshankkeensa. Näin ei kuitenkaan tapahtunut. Esittelytilaisuuteen se toi ”korjatun” muutosehdotuksen. Rakennustyypit ja tonttitehokkuus on sopeutettu voimassaolevan asemakaavan mukaisiksi; kummankin tontin rakennusoikeudenmäärä oli enää noin 250 m<sup>2</sup> kerrosalaa.

Ehdotuksessa Tukkisillanpolun tiealue oli nyt nimetty ”lähivirkistysalueeksi”. Ko. lähivirkistysalue on pituudeltaan noin 100 ja leveydeltään n. 8-10 metriä. Sen pituussuuntaisena nykyisin kulkee sekä savinen kinttupolku, että tätä risteävä parin metrin levyinen avo-oja, joka kuivattaa notkelmaa ja toimii rankkasateilla Tukkisillantielle tulvivien sadevesiviemäri-vesien kokoajana. Millaisia virkistystarpeita tai virikkeitä tämä ”kaupungin kapein lähivirkistysalue” kaavoittajan mielestä käyttäjilleen tulee antamaan tai tarjoamaan. Ainakaan alue ei täytä vaatimuksia, joita MRL:n 54 §, 85 §, 90 § ja MRA:n 46 § lähivirkistysalueilta edellyttävät. Nyt kevyenliikenteen pääreittiä ei enää katkaistaisi, mutta jostain käsittämättömästä syystä Tukkisillanpolku oli päätetty toteuttaa tavalla, joka ei mahdollistaisi sen talvikunnossapitoa!

Korjattukaan kaavamuutosesitys ei muuttanut miksikään sitä tosiasiaa, että puistoalueet ovat edelleenkin yhtä sopimattomia rakentamiseen kuin ennenkin.

## **Kaavoituksen tavoitteista ja todellisuudesta**

Kun maankäytönsuunnittelu on erilaisten tarpeiden ja tavoitteiden yhteensovittamista ja jatkuvaa kompromissien tekoa kokonaisuuden kannalta ”pienimmän pahan löytämiseksi”, ei lopputuloskaan voi olla kaikilta osiltaan optimaalinen. Mutta mikäli se ei missään mielessä vastaa käyttäjien tarpeita ja odotuksia, on suunnittelussa totaalisesti epäonnistuttu ja suunnitelma on toteutuskelvoton.

Kaavamuutoksen ensisijaisena tarkoituksena on oltava ko. alueen ja ympäristön parantaminen, ei turmeleminen. Muistutuksessamme kaupunginhallitukselle to-

tesimme, ettei kaupunkirakenteen tiivistäminen saa olla sattumanvaraista, kuten tässä tapauksessa. Sen tulee perustua huolella laadittuun, koko kaava-alueen kattavaan kokonaisselvitykseen ja tämän perusteella valittujen täydennysrakentamiskohteiden tulee täyttää hyväksyttävät liikenteelliset, tekniset ja taloudelliset kriteerit.

Vuoden 2020 asukasmääräennusteeseen verrattuna Helsingin kaupunki on kaavoittanut asuntoja 100 % yli tarpeensa, joten pula kaavoitettavista alueista näytetään lähinnä koskevan kaupunkisuunnitteluvirastoa. Kaavoittajat kun saavat bonuspalkkaa kaavoittamiensa asumisneliöiden mukaan ja apulaiskaupunginjohtaja Korpisen sanoja lainaten kaavoittavat tästä syystä ”kaiken mahdollisen”, nyt jopa mahdottomankin.

Valta turmelee. Kaavahankkeissa kaupunki on itse sen alullepanija, valmistelija ja suunnittelija, oman suunnitelmansa kelpoisuuden arvioija, mielipiteiden kojoja ja niiden tulkitsija, muistutusten käsittelijä ja erimielisyyksien ratkaisija, kaavan hyväksyjä ja sen vahvistaja. Jatkuvana vaarana on sortua auktoriteettiaseman väärinkäyttöön ja yksipuoliseen oman edun tavoitteluun.

Maankäyttö- ja rakennuslaki antaa kaupungille tähän täydet mahdollisuudet. Kaavoituksessa kaupungin monopoliasema vahvistui entisestäänkin. Kun sen ei enää tarvitse alistaa kaavojaan valtion viranomaisten vahvistettavaksi, voi se toimia täysin mielensä mukaan. Ja kun ympäristökeskuksenkin rooli on sitä mitä on, ei siitäkään ole estettä kaupungin ikiomalle business-kaavoitukselle.

Osallistumis- ja arviointisuunnitelmavaiheessa totesimme, että kaupungin keinoittelu kaavoitusmonopolillaan on moraalitonta: ”Tukkisillanpolun kaavatietalue on aikanaan siirtynyt korvauksetta kaupungin omistukseen ja puistoksi kaavoittamansa alueen se on lunastanut alehintaan maanomistajilta. Sen sijaan, että kaupunki lopultakin olisi täyttänyt asukkaiden toivomusten mukaisesti em. Tukkisillanpolun ja -puiston rakentamisvelvollisuutensa, sen tarkoituksena on realisoida alueensa, siirtää sen rakentamisvelvollisuutensa muille ja jättää kaavam muutoksen haitat ympäristön kannettavaksi. Kaupungin intressinä näyttää olevan yksinomaan itsekäs voitontavoittelu, eikä alueen järkevä kehittäminen tai nykyisten asukkaiden tarpeiden ja oikeuksien turvaaminen.” Kaupungin menettelyä voi rinnastaa katteettomien lupauksen antamiseen, sopimusrikkomukseen, jopa laillistettuun ryöstöön.

Helsingin kaupunki on tehokkaasti markkinoimansa pientalotonttipuutteen nimissä polkaissut käyntiin ympäri kaupunkia omistuksessaan olevien ja rakentamatta jättämiensä puistikoiden asemakaavamuutoksia ”tyyydyttääkseen jatkuvasti kasvavaa pientalotonttitarvetta ja estääkseen maksukykyisten perheiden muuton naapurikuntiin”.

Asemakaavoja ei kuitenkaan pidä kumota liian pieninä palasina. Kaava muodostaa aina toiminnallisen kokonaisuuden, jossa sen eri osat on suunniteltu tukemaan toinen toisiaan. Tässä mielessä olisi erittäin tärkeää, että korkein hallinto-oikeus ottaisi päätöksessään kriittisesti kantaa ”postimerkkiasemakaavamuutosten” lisääntyvään käyttöön ja niihin liittyviin vakaviin epäkohtiin.

Kaupungilla tulee olla vastuu puistoiksi kaavoittamiensa alueiden pitämisenä puistoina. Etenkin kaupungeissa vähäiset viheralueet ovat asuinpaikan valinnassa aivan yhtä tärkeitä kuin esim. hyvät liikenneyhteydet tai palveluiden, työpaikan ja keskustan läheisyys. Vihreä elinympäristö ei ole jakojäännös – jotain mitä jää jäljelle, kun kaikki muut mahdolliset tarpeet on ensin toteutettu.

## Valituksen perustelut

Helsingin kaupungin omissa käsittelyvaiheissa asemakaavamuutoksen eteenpäin viemiseksi on riittänyt pelkästään se, että kaupunki itse (eli tässä tapauksessa kaupunkisuunnitteluvirasto) on todennut, paitsi asiakirjojensa oikeellisuuden, myös maankäyttö- ja rakennuslain edellytysten täyttyneen kaikilta osiltaan kaavoitusmenettelyssä.

Kaupunginhallitukselle tekemässämme muistutuksessa totesimme, että ”Kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslista ja pöytäkirjaote ovat läpinäkyvän tarkoitushakuisia. Kaavamuutosehdotuksesta annettujen mielipiteiden yleistämistä, vääristä painotuksista, vesityksistä ja ympäriryöistä tulkinnoista johtuen em. asiakirjoista välittyy tietoisesti päätöksentekijöille kaunisteltu ja totuudenvastainen vaikutelma.” Edelleen pyysimme kaupunginhallitukseen 30.11.2004 osoitetussa kirjeessä, että kaupunginhallitus tutkii vastaavtko kaupunkisuunnittelulautakunnan esityslistat ja päätökset asiasisällöltään ko. kaavamuutosehdotuksista annettuja mielipiteitä ennen kuin muutos alistetaan valtuuston vahvistettavaksi.

Vm. pyyntömme johdosta kaupunginsuunnitteluvirasto sai selvitettäväkseen, vastasiko sen itsensä laatima kaupunkisuunnittelulautakunnan kokouksen esityslista kaavamuutosehdotuksesta osallistumis- ja arviointisuunnitelmavaiheessa annettuja mielipiteitä. Sen omassa asiassaan antamaa ”selvitystä” voinee pitää yhtä luotettavana, jos epäillyltä kysyttäisiin onko tämä mahdollisesti tehnyt mitään luvatonta!

Hallinto-oikeuden päätöksen mukaan: ”Kaupungin valtuusto on voinut päättää asiasta harkintansa mukaan. Päätös ei ole syntynyt virheellisessä järjestyksessä, valtuusto ei ole ylittänyt toimivaltaansa eikä päätös muutoinkaan ole lain vastainen. Kaupungin valtuuston päätöstä ei ole syytä valituksen johdosta muuttaa.”

Edellä todettua emme ole missään vaiheessa pyrkineetkään kiistämään, vaan sitä, ettei hallinto-oikeudelle, kuten ei kaupunginhallitukselle ja kaupunkisuunnittelulautakunnallekaan ole annettu oikeaa tietoa käsiteltävästä asemakaavamuutosasiasta. Vaikka kaupungilla onkin kaavoitusmonopolissaan täydellinen auktoriteettiasema, em. laillisuus- ja muutoseikkojen lisäksi senkin päätösten tulee olla myös sisällöllisesti objektiivisia ja totuudenmukaisia.

Hallinto-oikeus uskoi Helsingin kaupunginhallituksen vakuutteluun asiassa. Totuus on löydettävissä vain vertaamalla osallistumis- ja arviointivaiheessa annettuja mielipiteitä ja kaupunkisuunnittelulautakunnan päätösasiakirjojen kirjauksia keskenään.

Mielipiteenämme asemakaavamuutoksesta totesimme mm., että: ”Tukkisillanpolkua ja –puistikkoo koskeva asemakaavaesitys on perusteiltaan kestämaton ja toteutettavuudeltaan epärealistinen. Kaavamuutoksen sijaan olemme yksimielisenä mielipiteenämme esittäneet, että korttelimme kautta suunniteltu viherväylä tulisi rakentaa voimassaolevan asemakaavan mukaisesti ja että siihen liittyvä puistikko täyttäisi tarkoituksensa parhaiten, jos se jatkossakin säilyisi luonnonmukaisena, joskin hoidettuna.”

Edelleen vaadimme muistutuksessamme, että: ”Tukkisillanpolun ja –puistoalueen, sekä Tukkisillanpuiston puistoalueen kaavamuutosasiat toisistaan erillisinä asioina.”

*Se, että kaupunki on jättänyt yleisten alueiden rakentamisvelvoitteensa täyttämättä, ei merkitse sitä, että voimassaoleva asemakaava on näiltä osin menettänyt merkityksensä tai käynyt tarpeettomaksi.*

Kun Tukkisillantien puiston naapurusto jätti muistuttamasta asemakaavamuutoksesta, emme mekään enää ole halunneet vastustaa sen toteutusta siltä osin. Kuten edellä todettiin, olemme vaatineet kaava-alueiden käsittelyn erottamista toisistaan ja voimassaolevan kaavan toteuttamista Tukkisillanpolun ja -puiston osalta. Vain siten on turvattavissa kevyenliikenteen pääreitit toteutuminen ja sen ympärivuotinen käyttömahdollisuus.

Paikallisten asukkaiden ja kaupungin mielipiteet kaavamuutoksen vaikutuksista ovat siinä määrin toisistaan poikkeavia, ettei lopullinen totuus ole selvitettävissä osapuolten oikeudelle toimittamasta materiaalista. Ainoastaan katselmus kaavoituskohteessa antaa oikean ja totuudenmukaisen kuvan muutosalueista, esitettyjen rakennuspaikkojen sopivuudesta tarkoitukseensa, rakentamisen vaikutuksista kaavamuutosalueiden luonteeseen ja ympäristöön, suunnitellun viherväylän toimivuudesta ko. tarkoituksiinsa, alueen todellisista liikenteellisistä epäkohdista, sekä ennen kaikkea kaavaselostuksen ja kaupunginhallituksen antamien tietojen paikkansapitävyyksistä.

Myös kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta tapauksessa on havaittavissa kyseenalaisia piirteitä, joihin toivomme korkeimman hallinto-oikeuden ottavan kantaa. Vuonna 1978 tapahtuneen kaupungin pakkolunastuksen jäljiltä on nyt osalle kiinteistönomistajia tarjottu mahdollisuutta (XXXXXXXXXXXXX :) lunastaa takaisin entistä tonttiosuuttaan. Miksi tätä mahdollisuutta ei ole annettu myös muille maitaan luovuttamaan joutuneille kiinteistönomistajille? Samoin kaavamuutoksen aloitteentekijän As Oy Notkotie 23:n omistuksessa olevalla puistoalueella aiemmin ollut rakennusoikeus on jo kertaalleen käytetty rakentamiseen muualla sen omistamalla tontilla, kuten Helsingin hallinto-oikeudelle antamassamme vastineessa olemme todenneet.

Pyydän kunnioittavimmin, että korkein hallinto-oikeus ratkaisua tehdessään selvittää, käyttääkö Helsingin kaupunki väärin monopoliasemaansa kaavoituksessa. Tämän kaavamuutoshankkeen yhteydessä on tullut esiin luvattoman paljon tekijöitä, jotka eivät kuulu normaaliin viranomaistoimintaan. Pientalotonttipuutteeseen ko. postimerkkiasemakaavamuutoksella ei ole vaikutusta. Sitä vastoin sillä tuhoaan lopullisesti se, mitä voimassaolevan asemakaavan toteuttamisella oli tarkoitus muodostaa: virikkeellisen, toimivan ja turvallisen viherväylän luomisen Malmin aluekeskuksesta pohjoisille asuinalueille. Heikomman osapuolen perusoikeudet ymmärtävällä ja turvaavalla päätöksellään korkein hallinto-oikeus palauttaa luottamuksemme siihen, että asukkailla on todellisia vaikuttamismahdollisuuksia asuinympäristöään koskevassa päätöksenteossa perustuslain ja maankäyttö- ja rakennuslain tarkoittamalla tavalla.

XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

(XXXXXXXXXXXXXXXXXXXX

- |                |  |
|----------------|--|
| <b>LIITE 1</b> | Helsingin hallinto-oikeuden päätös 15.2.2006   |
| <b>LIITE 2</b> | Valitus 10.4.2005 ja vastine Helsingin hallinto-oikeudelle 12.7.2005, sekä kirje 30.10.2004 ja muistutus Helsingin kaupunginhallitukselle 4.7.2004 |
| <b>LIITE 3</b> | Helsingin kaupunkisuunnittelulautakunnan pöytäkirjaote ja esityslista 11.3.2004  |
| <b>LIITE 4</b> | Osallistumis- ja arviointisuunnitelma 2.7.2003 sekä sitä koskevat mielipiteet  |