



§ 30

Kaupunkiympäristölautakunnan lausunto Etelä-Suomen aluehallintovirastolle liittyen rakennuskieltoja koskevaan kanteluun

HEL 2021-012033 T 03 01 02

Lausunto

Kaupunkiympäristölautakunta antoi seuraavan lausunnon Etelä-Suomen aluehallintovirastolle rakennuskieltoja koskevaan kanteluun liittyen:

Lausunto Etelä-Suomen aluehallintovirastolle 21.10.2021 päivätyn kuulemiskirjeen (ESA-VI/29110/2021) johdosta

Lausunnon antaja

Helsingin kaupungin kaupunkiympäristölautakunta

Helsingin kaupungin hallintosäännön 19 luvun 5 §:n 2 kohdan mukaan, asian periaatteellisen ja taloudellisen merkityksen ollessa vähäinen, kaupungin esitykset tai lausunnot antaa se kaupungin viranomainen, jonka tehtäviin asia kuuluu.

Helsingin kaupungin hallintosäännön 16 luvun 5 §:n mukaan, ellei toimivallasta ole muutoin säädetty tai määrätty, kaupunkiympäristölautakunta päättää, maankäyttö- ja rakennuslain 53 §:n mukaisen rakennuskiellon määräämisestä alueelle, jolla asemakaavan laatiminen tai muuttaminen on vireillä, ja kiellon voimassaolon pidentämisestä.

Asia, jota kantelu koskee

Etelä-Suomen aluehallintovirastolle tehty kantelu koskee Helsingin kaupungin rakennuskieltojen ketjutusta. Kantelun kohteena ovat Helsingin kaupungin kaupunkiympäristölautakunta, Helsingin kaupungin vs. asemakaavapäällikkö Tuomas Hakala sekä Helsingin kaupungin asemakaavapäällikkö Marja Piimies.

Kantelija

Kantelun keskeinen sisältö ja perustelut

Kantelijan mukaan Helsingin kaupunki ketjuttaa maankäyttö- ja rakennuslain 53 § 2 momentin vastaisesti rakennuskieltoja yli 8 vuoden maksimajan vetoamalla asemakaavan laadintaan, jota ei määrääjassa suoriteta. Kantelijan mukaan tavoitteena on suojella rakennukset ilman lail-



lisiä perusteita. Tämä johtaa kansalaisten oikeusturvan törkeään loukkaamiseen ja rikkoo perustuslain turvaamaa omistusoikeutta ja elinkeinonvapautta. Jos suojeluperusteet täyttyisivät, niin rakennukset alueella voitaisiin suojella osana demokraattisesti hyväksytyä asemakaavaprosessia. Tässä toimintatavassa Helsingin viranhaltijat käyttävät virka-asemaansa väärin ja ketjuttavat rakennuskieltoja alueille, joilla suojeluperusteet eivät ketjutuksen alkaessa täyty.

Kantelijan mukaan rakennuskieltoalueilla kiinteistöjä omistavien oikeushenkilöiden oikeutta kiinteistöomaisuutensa kehittämiseen ja tämän omaisuuden käyttämistä elinkeinonharjoittamiseen on rajoitettu merkittävästi. Rakennuskielloilla ollaan efektiivisesti haettu suojelupäätöksiä vastaavaa oikeudellista tilannetta, jossa kiinteistöjä ei voi vapaasti kehittää vastaamaan muuttuvaa kysyntää esimerkiksi asuntomarkkinoille. Kiinteistöt, jotka eivät ole aikaisempina vuosikymmeninä tai nykyäänkään täyttäneet suojelun kriteerejä on pyritty suojelemaan ketjuttamalla rakennuskieltopäätöksiä. Rakennuskieltopäätökset ovat hallinnollisena välineenä tarkoitettu vain asemakaavan uudistamista edeltävään hetkeen. Helsingin kaupunki on kuitenkin laiminlyönyt asemakaavoituksen lainkohdan määrittelemissä aikarajoissa, mutta jatkanut silti rakennuskieltojen antamista. Tämä on laittomasti vähentänyt kiinteistöjä alueilla omistaneiden oikeushenkilöiden omistusoikeutta ja elinkeinonharjoittamisen mahdollisuuksia.

Kantelija listaa kantelussaan kymmenen rakennuskieltoa, joiden osalta kaupunkiympäristölautakunta on ”hyväksynyt yli 8 vuotta jatkuneen rakennuskieltojen ketjutuksen”. Lisäksi kantelija mainitsee kolme rauennutta rakennuskieltopäätöstä, joissa ”on ollut myös yli 8 vuotta jatkuneita ketjutuksia”.

Kantelijan mukaan toimintatapa Helsingin kaupungin päätöksissä on jatkunut vähintään 11 vuotta avoimesti saatavilla olevien päätösten tarkasteluun perustuen. Lauttasaaren päätöksiä tarkastelemalla on arveltavissa, että toimintatapa on jatkunut vähintään vuodesta 1999 asti ja mahdollisesti alkanut sitäkin aikaisemmin.

Kantelun perusteina kantelijan mainitsee myös perustuslain 2 §:n 3 momentin, 15 §:n 2 momentin ja 18 §:n 1 momentin sekä maankäyttö- ja rakennuslain 53 §:n 2 momentin, ja väittää niitä rikotaan.

Lausunto

Helsingin kaupunki toimittaa Etelä-Suomen aluehallintovirastolle (jäljempänä AVI) oheiset asiaan liittyvät asiakirjat ja esittää lausuntonaan seuraavaa:



18.01.2022

Helsingin kaupunki katsoo jäljempänä esitettävien perusteiden, että kaupunki on toiminut kantelun tarkoittamassa asiassa perustuslain säännösten sekä maankäyttö- ja rakennuslain 53 §:n 2 momentin mukaisesti. Kaupunki pyytää, että kantelua ei tutkita siltä osin, kun kantelu koskee kahta vuotta vanhempia asioita.

Kantelussa mainitut viranhaltijat, joille kaupunkia on pyydetty varamaan tilaisuus omien selvitystensä antamisesta, yhtyvät tähän päätösehdotukseen, ja ovat ilmoittaneet, etteivät anna omia erillisiä selvityksiään.

Perustelut sille, ettei kantelu ei anna aiheutta toimenpiteisiin

Helsingin kaupunki viittaa asiassa liitteenä oleviin asiakirjoihin ja niistä ilmeneviin seikkoihin ja toteaa lisäksi seuraavaa:

Hallintokantelumenettelystä ja hallintokantelun vanhentumisajasta

Kaupungin näkemyksen mukaan hallintokantelu ei ole asiassa ensisijainen oikeussuojakeino, eikä ensisijainen menettely oikeussuojan toteuttamisen kannalta. Kyseessä oleviin rakennuskieltopäätöksiin on ollut mahdollista hakea muutosta valittamalla. Hallintokantelu on jälkikäteen oikeussuojakeino, mutta ei kuitenkaan muutoksenhakukeino, joten kantelulla ei ole vaikutusta päätösten lainvoimaisuuteen.

Hallintolain 53 b §:n mukaan kahta vuotta vanhemmasta asiasta tehtyä hallintokantelua ei tutkita, ellei siihen ole erityistä syytä. Hallituksen esityksen (HE 50/2013) mukaan erityisten syiden arvioinnissa tulisi kiinnittää huomiota muun muassa asian yleiseen merkitykseen, asian merkitykseen kantelijalle tai kantelun kohteelle, ilmoitetun lainvastaisen tai virheellisen menettelyn merkittävyyteen, kantelijan tosiasiallisiin mahdollisuuksiin reagoida säännönmukaisen vanhentumisajan puitteissa. Vaikka vanhentumisaikasäännöstä voidaan soveltaa joustavasti, hallituksen esityksen mukaan lähtökohdaksi on kuitenkin asetettavissa, ettei yli viittä vuotta vanhempaa asiaa oteta tutkittavaksi.

Kaupungin näkemyksen mukaan asiassa ei ole esitetty sellaista erityistä syytä, jonka vuoksi kahta vuotta vanhempia asioita olisi kantelun yhteydessä tarpeen tutkia, ja näin ollen kantelun tutkiminen tulisi rajata koskemaan vain viimeisimpiä rakennuskieltopäätöksiä.

Yleistä rakennuskielloista ja niihin liittyvästä menettelystä

Maankäyttö- ja rakennuslain (MRL) 53 §:n mukaan alueelle, jolle asemakaavan laatiminen tai muuttaminen on vireillä, kunta voi määrätä rakennuskiellon. Rakennuskieltoalueella maisemaa muuttavat toimenpiteet ovat luvanvaraisia siten kuin 128 §:ssä säädetään (toimenpidera-



joitus). Rakennuskielto on voimassa enintään kaksi vuotta ja kunta voi kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi pidentää kieltoaikaa kaksi vuotta kerrallaan. Kunnan määräämä rakennuskielto kaava-alueen laajentamiseksi voi kuitenkin kestää enintään kahdeksan vuotta.

Rakennuskieltoon on Helsingissä määrätty pääasiassa alueita, joilla on vireillä asemakaavan muuttaminen ja joilla voimassa oleva asemakaava voisi mahdollistaa alueen tulevaa kaavoitusta haittaavaa rakentamista. Rakennuskiellolla varmistetaan alueen kehittyminen kestäväällä ja suunnitellulla tavalla ja turvataan mahdollisten kaavoituksen keinoin suojeltavien rakennusten ja muiden kohteiden säilyminen.

Kaupunki toteaa, ettei rakennuskieltojen tavoitteena ei ole suojella rakennuksia ilman laillisia perusteita, vaan tarkoituksena on laatia alueille asemakaavat, joissa tunnistetut suojeluarvot turvataan suojelumääräyksin. Kaupunki toimii tiiviissä yhteistyössä Keski-Uudenmaan alueellisenä vastuumuseona toimivan Helsingin kaupunginmuseon ja tarvittaessa Museoviraston kanssa rakennuskieltojen tarvetta ja rakennetun ympäristönsuojeluarvoja arvioitaessa, ja rakennuskielloilla turvattavien kulttuuriympäristön arvojen tunnistaminen ja määrittäminen perustuu näiden kulttuuriympäristön suojelun asiantuntijaviranomaisten kantaan.

Helsingin kaupunki ottaa maanomistajien aseman huomioon rakennuskieltoa määrättäessä tai sitä jatkettaessa mahdollisimman hyvin tilanteen sallimissa rajoissa. Kaupunki toteaa, että rakennuskiellosta on myös tarvittaessa mahdollista hakea poikkeamista, ja jokaisesta rakennuskiellon määräämistä tai jatkamista koskevasta päätöksestä on lain mukainen muutoksenhakumahdollisuus. Rakennuskieltopäätöksiin on Helsingissä haettu muutosta hyvin harvoin. Poikkeamisia rakennuskielloista on mahdollista myöntää tapauskohtaista harkintaa käyttäen, ja kaupunki suhtautuu perusteltuihin poikkeamishakemuksiin pääsääntöisesti myönteisesti, ellei rakennuskiellon ja laadittavan asemakaavan tarkoituksen toteutumista vaaranneta.

Useat Helsingin rakennuskielloista ovat alun perin koskeneet laajaa aluetta ja useita kiinteistöjä, ja rakennuskieltoaluetta on pienennetty sitä mukaa, kun rakennuskieltoalueella on laadittu erillisiä asemakaavamuutoksia. Joidenkin tonttien kohdalla kiinteistön omistaja ei ole tois- taiseksi halunnut kiinteistölleen laadittavan asemakaavamuutosta, jolloin kaupunki ei ole aktiivisesti sitä edistänyt, vaan jäänyt odottamaan ajankohtaa, jolloin kaavamuutos voitaisiin laatia yhteistyössä kiinteistön omistajan kanssa. Laajojen rakennuskieltojen supistuessa jäljelle jääneillä kiinteistöillä on esimerkiksi ilmennyt tilanteita, joissa kiinteistöllä ei ole ollut suunnitteilla sellaista rakennus-, korjaus- tai muutoshanketta, jonka yhteydessä tulisi ajankohtaiseksi laatia asemakaavamuutos. Kun tällainen kiinteistön omistajalta lähtöisin oleva muutostarve on sit-



temmin herännyt, on kiinteistölle laadittu erillinen asemakaavamuutos. Kaupunki on katsonut, että asemakaavan laatiminen ilman kiinteistönomistajan myötävaikutusta ei ole tarkoituksenmukaista eikä lopputuloksen kannalta toivottavaa, vaikka kaupunki niin lain nojalla pystyisikin toimimaan.

Kaupunki toteaa, että rakennuskieltojen pitkään keston on kiinnitetty viime aikoina huomiota, ja että kaupunki pyrkii edistämään rakennuskieltoihin liittyviä asemakaavahankkeita mahdollisuuksiensa mukaan. Kaupunki toteaa, että Helsingissä valmistuu noin 50-60 asemakaavaa vuosittain, ja kaavaprojekteja on vireillä yhtäaikaisesti eri kaavavaiheissa noin 300. Suuresta asemakaavoituksen työmäärästä johtuen sellaiset asemakaavahankkeet, joiden edistäminen ei ole ollut sillä hetkellä ajankohtaista ja kiireellistä, ovat jääneet odottamaan pitkäksikin aikaa.

Voimassa olevat ja päättyneet rakennuskiellot

Helsingissä on tällä hetkellä voimassa 18 asemakaavan laatimiseksi ja muuttamiseksi määrättyä rakennuskieltoa tai rakentamisen määräajaksi kieltävää asemakaavamääräystä, joiden sijainti on esitetty kartalla liitteessä 1 ja joita koskevat päätökset on koottu liitteeseen 2. Kyseessä olevassa kantelussa on mainittu 13 rakennuskieltoa, joista viisi on päättyneet. Päättyneitä rakennuskielloja koskevat päätökset on koottu liitteeseen 3. Rakennuskieltoalueiden kiinteistöt ovat osin yksityisessä ja osin kaupungin omistuksessa.

Kantelussa mainittujen voimassa olevien rakennuskieltojen alueella ei ole asemakaavoittamatonta aluetta. Muissakaan Helsingin kaupungin rakennuskieltopäätöksissä ei Tuusulanbulevardin alueen rakennuskieltoa lukuun ottamatta ole kyse kaava-alueen laajentamisesta, joten MRL 53.2 §:n kahdeksan vuoden enimmäisaikaa ei sovelleta kuin tämän yhden kiellon kohdalla. Kaupunkiympäristölautakunta määräsi Tuusulanbulevardin alueen rakennuskieltoon ensimmäisen kerran 28.5.2019 ja rakennuskieltoa on pidennetty kerran 25.5.2021, joten kahdeksan vuoden määräaika ei kyseisen kiellon osalta ole ylittynyt.

Seuraavat kantelussa mainitut rakennuskiellot ovat päättyneet:

1. Ulkosaarten Isosaaren, Kuivasaaren ja Pikku Kuivasaaren alueen rakennuskiellon pidentäminen (nro 12734) 24.8.2021

Rakennuskielto on asetettu 16.9.2013 (kaupunginhallitus, nro 12219). Rakennuskieltoa on pidennetty kahden vuoden välein ennen päättymistä. Alueella ei ole asemakaavaa. Rakennuskiellon perusteena olivat kaavoituksen keskeneräisyys ja alueen suojeluarvot. 7.9.2021 korjattiin 24.8.2021 tehtyä päätöstä rakennuskiellon pidentämisestä (nro 12734) niin, ettei rakennuskieltoa pidennetä.



2. Lauttasaaren länsiosan tonttien ja Lemislahden venesatama-alueen rakennuskiellon pidentäminen (nro 12607) 27.8.2019

Rakennuskielto on asetettu 15.9.1999 (kaupunginvaltuusto, nro 10788). Rakennuskielto on päättynyt 27.8.2021. Ennen päättymistä rakennuskieltoa pidennettiin kahden vuoden välein. Rakennuskiellon perusteena oli asemakaavojen vanhentuminen suojelun ja täydennysrakentamisen ohjaamisen osalta.

3. Kulosaaren korttelin 42014 tontin 7 rakennuskiellon pidentäminen (nro 12564) 15.1.2019

Rakennuskielto on asetettu 16.1.1980 (kaupunginvaltuusto, nro 8174). Rakennuskielto on päättynyt 16.2.2021. Rakennuskiellolla turvattiin tontin suojeluarvot.

4. Haagan eräiden alueiden rakennuskiellon pidentäminen (nro 12426) 24.10.2016

Rakennuskielto on asetettu 13.11.1996 (kaupunginvaltuusto, nro 10411). Rakennuskielto on päättynyt 13.11.2018. Rakennuskiellolla turvattiin alueen suojeluarvot ja yhtenäinen kehittäminen täydennysrakentamisen osalta.

5. Käpylän eräiden kortteleiden rakennuskiellon pidentäminen (nro 12386) 22.2.2016

Rakennuskielto 11276 on asetettu 1.3.2004 (kaupunginhallitus, nro 11276). Rakennuskielto on päättynyt 1.3.2018. Rakennuskiellon perusteella oli keskeneräinen kaavoitus ja suojeluarvojen turvaaminen kaavoituksen ajaksi.

Seuraavat kantelussa mainitut rakennuskiellot ovat voimassa:

1. Rakennuskiellon pidentäminen Kantakaupungin alueilla (nro 12674) 29.9.2020

Rakennuskielto on asetettu 11.10.1961 (kaupunginvaltuusto, nro 5060). Rakennuskieltoa on pidennetty kahden vuoden välein. Rakennuskieltoalue on supistunut alun perin asetetusta. Kantakaupungin alueella on käynnissä asemakaavojen ajantasaistamistyö, jonka vuoksi nykyinen alue on rakennuskiellossa.

2. Kallion korttelin 299 tonttien 1, 2, 4 ja 10 rakennuskiellon pidentäminen (nro 12669) 20.10.2020

Taustalla on kaupunginvaltuuston 11.10.1961 hyväksymä rakennuskielto (nro 5060), jota on muutettu 18.6.1969 kaupunginvaltuuston päätöksellä. Rakennuskieltoa on pidennetty kahden vuoden välein. Rakennuskielto on eriytynyt samasta ensimmäisestä asettamisesta kuin edel-



lä mainittu kantakaupungin alueella sijaitseva rakennuskielto nro 12674. Tontti 299/4 on lisätty rakennuskieltoon myöhemmin. Rakennuskiellon perusteena on alueen rakennussuojelun osalta vanhentuneet asemakaavat.

3. Lauttasaaren koillisosan rakennuskiellon pidentäminen (nro 12692) 1.12.2020

Rakennuskielto on asetettu 14.12.1988 (kaupunkisuunnittelulautakunta, nro 9545). Rakennuskieltoa on pidennetty kahden vuoden välein. Rakennuskieltoalue on supistunut alun perin asetetusta. Rakennuskieltoa koskevalla alueella on kulttuurihistoriallisesti merkittäviä rakennuksia. Alueen asemakaavat ovat vanhentuneet erityisesti suojelun osalta.

4. Vuosaaressa Alvar Aallon suunnitteleminen rakennusten tontin 54200/1 rakennuskiellon pidentäminen (nro 12694) 8.12.2020

Rakennuskielto on asetettu 18.12.2000 (kaupunginhallitus, nro 10932). Alkuperäinen rakennuskielto koski useaa Alvar Aallon suunnittelemaa kohdetta (ks. myös nro 12698). Rakennuskieltoa on pidennetty kahden vuoden välein. Tontilla sijaitsee Alvar Aallon suunnitteleamia rakennuksia. Asemakaava on suojelumerkintöjen osalta vanhentunut.

5. Taka-Töölön korttelin 507 tontin 12 rakennuskiellon pidentäminen (nro 12698) 18.12.2020

Rakennuskielto on asetettu 18.12.2000 (kaupunginhallitus, nro 10928). Rakennuskieltoa on jatkettu kahden vuoden välein. Tontilla sijaitsee Alvar Aallon suunnittelema rakennushistoriallisesti arvokas rakennus, jonka asemakaava on suojelun osalta vanhentunut. Alueella on käynnissä kantakaupungin asemakaavojen ajantasaistaminen.

6. Kallion eräitä puisto-, rautatie- ja katualueita koskevan (Linnunlaulun alue) rakennuskiellon pidentäminen (nro 12696) 8.12.2020

Rakennuskielto on asetettu 15.1.1997 (kaupunginvaltuusto, nro 10432). Rakennuskieltoa on pidennetty kahden vuoden välein. Rakennuskieltoon asetettu alue sijaitsee valtakunnallisesti merkittävällä rakennettujen ympäristöjen RKY-alueella. Alueen asemakaavat ovat suojelun osalta vanhentuneet. Alueelle on tehty vuonna 2015 rakennushistoriallinen selvitys ja asemakaavamuutos on valmisteilla.

7. Repossaaren (Laajasalo) rakennuskiellon pidentäminen (nro 12705) 2.2.2021

Rakennuskielto on asetettu 12.2.2007 (kaupunginhallitus, nro 11636). Rakennuskieltoa on pidennetty kahden vuoden välein. Alueella sijaitsee arvokkaita rakennuksia ja alueen kaava on rakennussuojelun osalta vanhentunut. Laajasalon itärannan kaavoitusta ohjaavat suunnitteluperiaatteet hyväksyttiin kaupunkiympäristölautakunnassa v. 2020.



8. Vallilan eräiden korttelien ja tonttien rakennuskiellon pidentäminen (nro 12737, Vallilan toimitila-alue) 24.8.2021

Rakennuskielto on asetettu 1.9.1999 (nro 10754, kaupunginvaltuusto). Rakennuskieltoa on pidennetty kahden vuoden välein. Rakennuskiellon perusteena on alueen keskeneräinen kaavoitus ja suojeluarvot. Alueelle valmistellaan Vallilan toimitila-alueen suunnitteluperiaatteita, jotka valmistuessaan ohjaavat alueen asemakaavoitusta. Kaupunkiympäristölautakunta käsittelee päästöstä suunnitteluperiaatteista keväällä 2022.

Seuraavia voimassaolevia rakennuskieltoja ei ole mainittu kantelussa:

1. Länsi-Herttoniemen täydennysrakentamisalueen asettaminen rakennuskieltoon asemakaavan laatimista varten (nro 12642) 11.2.2020

Rakennuskielto on asetettu 11.2.2020 (kaupunkiympäristölautakunta, nro 12642). Rakennuskieltoa ei ole toistaiseksi pidennetty. Länsi-Herttoniemen valtakunnallisesti merkittävän rakennetun kulttuuriympäristön säilyminen turvataan valmisteilla olevalla asemakaavalla, minkä vuoksi alue on asetettu rakennuskieltoon.

2. Kruununhaan korttelin 15 tontin 3 rakennuskiellon pidentäminen (nro 12664) 1.9.2020

Rakennuskielto on asetettu 9.9.1998 (kaupunginvaltuusto, nro 10608). Ensimmäinen rakennuskielto sisälsi kahdeksan kantakaupungin tonttia, joista alue on supistunut yhteen. Rakennuskieltoa on pidennetty kahden vuoden välein. Kaupunginmuseo on esittänyt v. 1998 tontin asettamista rakennuskieltoon. Tontilla sijaitsee 1800-luvulla valmistunut puutalo, jonka suojeluarvojen turvaamiseksi rakennuskielto on asetettu. Tontti kuuluu käynnissä olevaan kantakaupungin asemakaavojen ajantasaistamistyön suunnittelualueeseen.

3. Käpylän tontti 25/888/1, Pohjolankatu 47, rakennuskiellon pidentäminen (nro 12676) 6.10.2020.

Rakennuskielto on asetettu 24.10.2016 (kaupunginhallitus, nro 12419). Rakennuskieltoa on pidennetty kahden vuoden välein. Voimassa oleva asemakaava on suojelun osalta vanhentunut. Tontilla on rakennushistoriallisesti merkittäviä arvoja omaavia 50-luvun kerrostaloja ja arvokas piha-alue.

4. Kantakaupungin eräiden alueiden rajatun rakennuskiellon pidentäminen ja osan alueen määrääminen rajattuun rakennuskieltoon (nro 12691) 15.12.2020

Rakennuskielto on asetettu 11.12.2018 (kaupunkiympäristölautakunta, nro 12561). Rakennuskieltoa on pidennetty kerran. Rajattu rakennus-



kielto kohdistuu rakennusten 1. kerrosten ja kadunvarsien myymälä-, liike- ja toimitiloihin ja niiden muuttamiseen asuinkäyttöön. Rakennuskiellolla turvataan kantakaupungin toiminnallisen monipuolisuuden säilyminen. Kantakaupungin alueella on käynnissä asemakaavojen ajantasaistamistyö.

5. Itäkeskuksen korttelin 45071 tonttien 1 ja 2 rakennuskieltoon asettaminen (nro 12728) 18.5.2021

Rakennuskielto on asetettu 18.5.2021 (kaupunkiympäristölautakunta, nro 12728). Rakennuskieltoa ei ole toistaiseksi pidennetty. Alueella on kulttuurihistoriallisia arvoja ja asemakaavoitus on vireillä. Alueella sijaitsevan Puhoksen ostoskeskuksen vanhin osa on tarkoitus suojella asemakaavalla.

6. Tuusulanbulevardin alue, rakennuskiellon pidentäminen (nro 12720) 25.5.2021

Rakennuskielto on asetettu 28.5.2019 (kaupunkiympäristölautakunta, nro 12600). Rakennuskieltoa on pidennetty kerran. Tuusulanväylän alueelle suunnitellaan yleiskaavan (2016) mukaisesti kaupunkibulevardia, joka toteutuessaan muuttaa alueen luonnetta ja kaupunkirakennetta merkittävästi. Alueen asemakaavoitus on kesken ja rakennuskiellolla turvataan alueen kehittämisen tavoiteltu suunta.

7. Laajasalon, Jollaksen ja Hevossalmen eräiden kiinteistöjen rakennuskiellon pidentäminen asemakaavan laatimista varten (nro 12727) 18.5.2021

Rakennuskielto on asetettu 11.6.2019 (kaupunkiympäristölautakunta, nro 12594). Rakennuskieltoa on pidennetty kerran. Pidentämisen yhteydessä rakennuskieltoaluetta on supistettu. Rakennushistoriallisissa selvityksissä on todettu alueella olevan useita suojeluarvoja omaavia rakennuksia. Suojelun turvaamiseksi asemakaavoitus on vireillä. Rakennuskielto turvaa suojeluarvot vireillä olevan asemakaavoituksen ajaksi.

8. Karhusaaren eräiden kiinteistöjen asettaminen rakennuskieltoon asemakaavan laatimista varten (nro 12730) 15.6.2021

Rakennuskielto on asetettu 15.6.2021 (kaupunkiympäristölautakunta, nro 12730). Rakennuskieltoa ei ole toistaiseksi pidennetty. Alueen asemakaavoitus on vireillä. Voimassa oleva asemakaava ei vastaa alueen nykyisiä kehitystarpeita ja toteutuessaan voisi estää alueen pitkän aikavälin kehittämisen erityisesti tarpeellisten liikenneyhteyksien osalta.

9. Pasilan korttelin 17113 asemakaavassa ja asemakaavan muutoksessa nro 12360 määrätyn rakennuskiellon pidentäminen (nro 12657) 9.6.2020



Rakennuskielto on asetettu 17.5.2017 (kaupunginvaltuusto, nro 12360). Rakennuskieltoa on pidennetty kerran. Rakennuskieltoa on pidennetty ympäröivien katujen kunnallistekniikan rakentamisesta johtuen. Rakennuskieltoa koskevan korttelin rakentaminen on mahdollista rakennuskieltopäätöksessä mainittujen rakentamishankkeiden valmistumisen jälkeen.

10. Lauttasaaren korttelin 31118 tontin 14 rakennuskieltoon asettaminen (nro 12771) 14.12.2021

Rakennuskielto on asetettu 14.12.2021 (kaupunkiympäristölautakunta, nro 12771). Rakennuskieltoa ei ole pidennetty. Alueella on valmisteilla Vattuniemen keskusta-alueita koskeva asemakaavan muutos (nro 12701), johon tontti 31118/14 kuuluu. Tontilla 31118/14 sijaitseva entinen teollisuusrakennus on ehdotettu suojeltavaksi kaupunkikuvallisesti arvokkaana (sr-2). Rakennuskielto on tarpeellinen alueen kulttuurihistoriallisten arvojen turvaamiseksi ja asemakaavan laatimisen ja toteuttamisen varmistamiseksi.

Rakennuskiellon kesto kansallisen lain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kannalta

Maankäyttö- ja rakennuslaki

MRL 53 §:n 2 momentin mukaan rakennuskielto on voimassa enintään kaksi vuotta. Kunta voi kaavoituksen keskeneräisyyden vuoksi pidentää kieltoaikaa kaksi vuotta kerrallaan. Kunnan määräämä rakennuskielto kaava-alueen laajentamiseksi voi kuitenkin kestää enintään kahdeksan vuotta.

MRL:n esitöiden (HE 101/1998 vp) mukaan rakennuskielto alueella, jolla asemakaavoitettu alue laajentuu, voi olla voimassa enintään kahdeksan vuotta. Muiden alueiden osalta ei laissa säädetä rakennuskiellon enimmäiskestoajaksi, mutta rakennuskieltoa jatkettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, ettei kieltoaika muodostu maanomistajan kannalta kohtuuttomaksi. Tähän velvoittaa myös Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus.

Perustuslaki

Perustuslaista ja kansainvälisistä sopimuksista johtuvat velvoitteet vaativat ottamaan huomioon omaisuuden suojan myös rakennuskieltoon ja sen keston liittyvissä asioissa. Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Kaupunki toteaa, että maankäyttö- ja rakennuslaissa on säädetty mahdollisuudesta määrätä alue rakennuskieltoon, ja että omaisuuden suojan perusoikeutta on näin rajoitettu erityislailla. Omistusoikeuteen kuu-



luvia oikeuksia ei ole kaupungin näkemyksen mukaan rajoitettu enempää, kuin mitä lainsäädännön nojalla on ollut mahdollista tehdä. Perustuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 309/1993 vp) mukaan perustuslakivaliokunta on omaksunut useita yleisiä arviointikriteerejä sille, milloin omaisuudensuojaan puuttuminen on mahdollista tavallisella lailla ja milloin se vaatii perustuslainsäätämisympäristön käyttämistä. Keskeisellä sijalla on oikeustieteessä kehitetty testi, jonka mukaan hallitusmuodon 6 §:n estämättä voidaan omistusoikeuden rajoituksista säätää tavallisella lailla, jos rajoitukset eivät loukkaa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen. Kaupungin näkemyksen mukaan MRL:n rakennuskieltosäännöksiä noudatettaessa ei näin ollen tulisi voida päätyä tilanteeseen, jossa omistajan oikeutta omaisuutensa normaaliin, kohtuulliseen ja järkevään käyttämiseen loukattaisiin. Kaupunki toteaa, että omaisuuden suojan rajoittamista tarkastellessa tulee ottaa huomioon myös rakennuskiellon määrittämisen taustalla oleva merkittävä yleinen etu, jonka vuoksi omistusoikeuden rajoittaminen on perusteltua.

Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimus ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö

Suomea sitovan Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan omaisuudensuojaa koskevan säännöksen mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti. Edellä olevat määräykset eivät kuitenkaan saa millään tavoin heikentää valtioiden oikeutta saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi yleisen edun nimissä tai taataksseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on toistuvasti ratkaisuisaan todennut, että kyseinen artikla koostuu kolmesta erillisestä säännöstä. Ensinnäkin jokainen on oikeutettu nauttimaan rauhassa omaisuudestaan. Toiseksi omaisuuden riistäminen on mahdollista vain tietyin ehdoin. Kolmanneksi ihmisoikeussopimuksen sopijapuolet ovat oikeutettuja kontrolloimaan omaisuuden käyttöä, kun kyseessä on yleinen etu. Konkreettisissa tapauksissa sovelletaan ensisijaisesti joko toista tai kolmatta sääntöä, jolloin kuitenkin otetaan huomioon ensimmäisen säännön sisältämä yleisperiaate. Tällä yleisperiaatteella voi kuitenkin olla myös itsenäistä merkitystä valtion vastuun perusteena tilanteissa, jotka eivät kuulu sen enempää toisen kuin kolmannenkaan säännön soveltamisalaan. (Jacobs, White & Ovey, The European Convention on Human Rights, Sixth Edition, Oxford University Press 2014, s. 493; Pel-



lonpää, Gullans, Pölönen & Tapanila, Euroopan ihmisoikeussopimus, Alma Talent 2018, s. 1067)

Kun kyseessä olevissa rakennuskielloissa kiinteistön omistusoikeus ei lakkaa eikä omistusoikeuteen tosiasiallisesti kajota, kaupungin näkemyksen mukaan asiassa ei ole kysymys omaisuuden riistämisestä. Kyseessä ei ole toisen säännön tarkoittama omaisuuden riistäminen, joten asiassa tulee tarkastella kolmatta sääntöä, eli 1 artiklan 2 kappaletta, jonka mukaan valtiot voivat "saattaa voimaan lakeja, jotka ne katsovat välttämättömiksi omaisuuden käytön valvomiseksi tai taatakseen verojen tai muiden maksujen tai sakkojen maksamisen". Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että tämän kontrollisäännön osalta valtion harkintamarginaali on laaja, joskin sitä käytettäessä on noudatettava suhteellisuusperiaatetta. Rakennuskieltoa koskevan Allan Jacobsson –tapauksen (1989) osalta oikeuskirjallisuudessa on todettu, että tuomioistuimen mielestä kysymys oli omaisuuden käytön valvonnasta, koska mitään pakkolunastuslupaa ei ollut annettu eikä omistajaa muutenkaan uhanut kiinteistön menetykset. EIT:n mielestä valittaja ei kiinteistön hankkijaksi voinut perustellusti odottaa saavansa haluamaansa rakennuslupaa lisärakennusta varten. Rakennuskiellot olivat voimassa vain vuoden kerrallaan, joten niiden ylläpitämisen tarve tuli säännöllisesti harkittavaksi. Huomioon ottaen alueella vallinneen kaavoitustilanteen ja valtion harkintamarginaalin tuomioistuin ei pitänyt rajoituksia 1(2) artiklan vastaisina. (Pellonpää et al., s. 1077-1078)

Kolmanteen sääntöön liittyy oikeuskäytännössä painoarvoaan kasvattanut "kohtuullisen tasapainon" (fair balance) vaatimus, jolla tarkoitetaan yksilön edun ja yleisen edun välistä tasapainoa, vaikka on tunnustettu, että valtiolle kuuluu laaja harkintamarginaali (Jacobs et al., s. 515). Kaupunki katsoo, että kyseessä olevissa tapauksissa kohtuullisen tasapainon vaatimus täyttyy, kun huomioidaan yleisen edun painavuus sekä maanomistajien tosiasiallinen asema ja kaupungin pyrkimys yhteistyöhön. Kaupunki katsoo, että koska rakennuskiellot on lisäksi määrätty kahdeksi vuodeksi kerrallaan kansallisen lain säännösten mukaisesti, asiassa on noudatettu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan vaatimuksia.

Oikeuskirjallisuudessa on myös todettu, että on hyvin epäselvä kysymys, missä määrin mainittu 1 artikla tosiasiallisesti voisi muodostaa rajoittavan tekijän rakennuskiellon voimassaololle. Rakennuskiellon jatkamisesta koskeva päätös voidaan aina saattaa valitusteitse tuomioistuimen tutkittavaksi sen selvittämiseksi, onko harkintavaltaa käytetty väärässä tarkoituksessa eli onko kiellon tarkoituksena ollut vain estää rakentaminen (EIT Hiltunen v. Suomi (dec), no 30337/96, 28.9.1999). Rakennuskiellon osalta asiaan liittyy EIT:n päätös Hiltunen v. Suomi, jossa kysymys oli saarella sijaitsevan loma-asunnon käyttötarkoituksen



muuttamisesta. Tuomioistuin katsoi, ettei kielto muuttaa loma-asunnon käyttötarkoitus ympärivuotiseen asumiseen ollut Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan omaisuuden suoja koskevan kappaleen vastainen. Myös tässä tapauksessa kyse oli artiklan kolmannen säännön soveltamisesta. EIT totesi myös, että rakennuskielto on ollut voimassa vain kaksi vuotta kerrallaan, mahdollistaen sen jatkamisesta valittamisen. (Ekroos & Majamaa, Maankäyttö- ja rakennuslaki, Edita 2015, s. 318-321)

Rakennuskieltojen määräämisen perustelut

Kaupunki katsoo, että kyseessä olevissa tapauksissa ei ole tapahtunut harkintavallan väärinkäyttöä, vaan määrätty rakennuskiellot sekä kaikki aiemmat rakennuskiellot tähtäävät yleisen edun kannalta tärkeään tavoitteeseen eli alueen suunnitteluun ja tunnistettujen arvojen turvaamiseen kaavoituksen keinoin. Helsingin kaupunki ei ole asettanut eikä aio asettaa rakennuskieltoja vain rakentamisen estämiseksi tai rakennusten suojelemiseksi ilman laillisia perusteita. Rakennuskiellon tarkoituksena on varmistaa yleisen edun kannalta tärkeiden maankäytön ja kulttuuriympäristön tavoitteiden toteutuminen. Kaupunki ei myöskään ole aiheettomasti viivyttänyt kaavoitusta, vaan siihen kulunut aika on ollut seurausta mm. edellä kuvatusta toimintatavasta, jolla kaupunki on pyrkinyt asemakaavoittamaan alueita kiinteistön omistajalle sopivassa tahdissa, sekä Helsingin kaupungin kasvun kannalta keskeisten strategisten tavoitteiden priorisoinnista asemakaavoituksessa. Kyseessä olevien rakennuskieltoalueiden suunnittelun ja rakennetun kulttuuriympäristön suojelun kannalta keskeiset seikat on edelleen tarpeen ratkaista kaavoituksella. Kaupunki toteaa, että rakennuskielloilla on pyritty alueen tulevan kaavoituksen mahdollistamiseen ja onnistumisen kannalta tarpeelliseen rakentamisen rajoittamiseen kansallisen lain säännöksen mahdollistamalla tavalla.

Helsingin kaupunki on ottanut maanomistajien aseman huomioon rakennuskielloista päättäessään, ja asemakaavan muutosta laadittaessa on pyritty toimimaan kaikkia osapuolia tyydyttävässä yhteistyössä. Maanomistajat ovat joissain tapauksissa myös itse hakeneet Helsingin kaupungilta alueilleen asemakaavamuutosta, minkä kaupunki on ottanut huomioon arvioidessaan rakennuskiellon kohtuullisuutta maanomistajille.

Kaupungin näkemyksen mukaan rakennuskieltojen määräämisessä ei ole ollut kyse kohtuuttomasta tai perustelemattomasta rajoituksesta. Kaupunki pyrkii aina tekemään yhteistyötä maanomistajien kanssa alueiden kaavoituksessa kaikkia tyydyttävän lopputuloksen aikaansaamiseksi.



18.01.2022

Yhteenveto

Kaupunki katsoo kantelussa esitettyjen perusteiden olevan enimmiltä osin aiheettomia, sillä asiassa ei ole kyse maankäyttö- ja rakennuslain 53 §:n 2 momentin mukaisesta kahdeksan vuoden enimmäisajasta.

Kaupungin näkemyksen mukaan rakennuskieltojen pidentämisen ei yleisesti voida katsoa olevan vastoin kansallisen lain säännöksiä taikka Euroopan ihmisoikeussopimusta. Yksittäisten rakennuskieltopäätösten lainmukaisuus on mahdollista saattaa tutkittavaksi muutoksenhakumennettelyssä.

Kaupunki tunnistaa pitkään jatkuneiden rakennuskieltojen pidentämiseen liittyvät ongelmat, ja pyrkii jatkossa kiinnittämään asiaan tarkemmin huomiota etenkin pitkään voimassaolleiden rakennuskieltojen osalta.

Esittelijä

kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Ville Lehmuskoski

Lisätiedot

Viivi Siikasmaa, lakimies, puhelin: 310 32412
viivi.siikasmaa(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Liitekartta rakennuskiellot
- 2 Voimassaolevat rakennuskieltopäätökset
- 3 Päättäneet rakennuskieltopäätökset
- 4 Kantelu 26.8.2021
- 5 Lausuntopyyntö 21.10.2021

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Otteen liitteet Esitysteksti

Lausuntoehdotus

Lausunto on ehdotuksen mukainen.

Esittelijä

kaupunkiympäristön toimialajohtaja
Ville Lehmuskoski

Lisätiedot



18.01.2022

Asia/15

Viivi Siikasmaa, lakimies, puhelin: 310 32412
viivi.siikasmaa(a)hel.fi

Liitteet

- 1 Liitekartta rakennuskiellot
- 2 Voimassaolevat rakennuskieltopäätökset
- 3 Päättyneet rakennuskieltopäätökset
- 4 Kantelu 26.8.2021
- 5 Lausuntopyyntö 21.10.2021

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Otteet

Ote Etelä-Suomen aluehallintoviras-
to

Otteen liitteet Esitysteksti