

Ei asuntorakentamista Keskuspuistoon

Olavi Syrjänen

Pitkä taistelu Helsingin Keskuspuiston pelastamiseksi päättyi voitokkaasti hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiin vuonna 2018. Helsingin yleiskaavaehdotuksessa oli esitetty erittäin radikaaleja Helsingin maankäytön muutoksia ja rakennusoikeuksien lisäyksiä, joissa 100-vuotiasta Keskuspuistoa käsiteltiin rakennusmaareservinä ja yleiskaavan tulevien asuntorakentamistavoitteiden toteuttamisalueena. Uusia maankäyttövarauksia asuntorakentamiseen oli yleiskaavaehdotuksessa osoitettu moottoritiemäisten alueiden ympäristöistä noin kolmasosa yleiskaavavarannosta ja lähes yhtä suuri osa oli täydennysrakentamista.

Hämmentävää oli se, että kaupunginvaltuusto oli juuri hyväksynyt koko Keskuspuiston alueelle uudet toteuttamissuunnitelmat, asemakaavat, joissa Keskuspuiston rajaukset ovat vuoden 1978 vahvistetun osayleiskaavan mukaiset. Tuoreimmassa Keskuspuiston keskiosan asemakaavassa alueelle oli osoitettu lisärakennusoikeutta 20 000 k-m² urheilulaitosten lisärakentamiseen. Yleiskaava-asiakirjojen mukaan Hämeenlinnanväylän kaupunkibulevardin alueelle olisi voitu osoittaa rakennusoikeutta 2 000 000 k-m² eli satakertainen rakennusoikeus, josta suurin osa tulisi Keskuspuistoon. Tämä oli valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavan vastaista. Keskuspuistoa supistavat rakentamisaluevaraukset olisi tullut yleiskaavasta poistaa. Näin ei tapahtunut, vaan kaupunginvaltuusto hyväksyi yleiskaavan Keskuspuistoa tuhoavalla tavalla perustellen sitä Hämeenlinnan väylän kaupunkibulevardin toteuttamistarpeilla.

Helsingin kaupunki on käytännöllisesti katsoen kokonaan asemakaavoitettu. Nyt yleiskaava oli laadittu käyttäen ruutupikseleitä niin kuin Jyväskylässä, joka on suurimmalta osalta kaavoittamatta. Sen lisäksi oli runsaasti käytetty jo rakennetuilla alueilla kaavamerkintää, jossa oli osoitettu rakentamisen

vähimmäistehokkuus. Tarkoitus oli sijoittaa asemakaavoitetun Helsingin asemakaava-alueille Tampereen koko infrastruktuurin verran uutta rakentamista. Sehän olisi mullistanut paitsi Keskuspuiston myös useimmat nykyiset asuntoalueet.

Väitöskirjaa tehdessäni tutustuin Tapio Periäisen kirjaan ”Tyhjä”. Helsingin yleiskaava oli laadittu kuin kaupunki olisi tyhjä. ”Ellei avaimenreikä ole tyhjä, et voi avaimella avata lukkoa.” Oikeustieteessä brittiläiset tutkijat Ronald Dworkin ja D.J. Galligan ovat käyttäneet harkintavallasta kielikuvaa ”reikä donitsissa the hole in the doughnut”. Harkinta on reikä lainalaisuuden muodostamassa donitsissa. Keskuspuisto on kuin avaimenreikä, johon yleiskaavassa yritetään työntää uusi raskaan rakentamisen avain, vaikka lukossa jo on viimeiseen saakka maakuntakaavalla ja asemakaavoilla hiottu ja oikea keskuspuistoavain. Kun avaimenreikä ei ole tyhjä, yleiskaavasta on ollut valitettava.

Keskuspuiston idea ja käyttö

Helsingin kaupunginvaltuusto varasi jo vuonna 1914 arkkitehti Bertel Jungin idean ja suunnitelmien pohjalta alueet Keskuspuistoa varten. Alueen rajaukset käytiin tarkoin läpi lähiasukkaiden kanssa. Helsingin kaupunki poikkeuksellisesti alisti vuoden 1978 Keskuspuiston osayleiskaavapäätöksen sisäasiainministeriön vahvistettavaksi turvatakseen alueen säilymisen tulevienkin päättäjien aikana. Tähän saakka luonnontilaiseksi metsäksi tarkoitettu puistoalue olikin säilynyt ja sen rajoja oli tarkoin vaalittu. Töölönlahdelta Vantaalle saakka ulottuvasta Keskuspuistosta on tullut hyvin keskeinen koko kaupunkisuunnittelun ja kaupungin asukkaiden ulkoilun, urheilun ja vapaa-ajanvieton sekä kevyen liikenteen selkäranka. Sinne on sijoitettu koko alueen läpi kulkevat ulkoilureitit, ratsastustoimintaa, uimahalli, jäähalleja sekä urheilu-, lentopallo- ja jalkapallokenttiä. Se on koulujen ja päiväkotien keskeinen retkeilykohde. Se on ennen kaikkea Keskuspuiston varrella sijaitsevien asuntoalueiden asukkaiden virkistysalue. Siellä sijaitsee myös useita palstaviljelmäalueita, Maunulan uurnalehto ja koirien hautausmaa.

Maakuntakaava ja seudun strategiset linjaukset

Uudenmaan maakuntakaavan selostuksessa (Uudenmaan liitto 2007) perustellaan maakuntakaavan viheralueiden merkitystä seuraavasti:

”Pääkaupunkiseudun yhdyskuntarakenteen kasvu on ollut vuosikausia sormimainen: rakenne on tiivistynyt ja kasvanut säteittäisten liikenneväylien varassa. Taajamavyöhykkeiden väliin varatut viheralueet jäsentävät rakennetta. ... Uudenmaan nykyinen asukasmäärä, arvioitu väestön-

kasvu sekä jatkuva rakentaminen asettavat erityisiä tavoitteita virkistysalueiden määrälle, koolle ja sijainnille. Valtakunnallisissa alueidenkäyttötavoitteissa on asetettu Helsingin seudun maakuntakaavoitukselle velvoite turvata virkistykseen soveltuvat riittävän laajat ja vetovoimaiset vapaa-ajan alueet. Maakuntakaavassa onkin osoitettu kattava ja taajamien läheisyydessä yhtenäisesti jatkuva virkistykseen soveltuvien alueiden verkosto osana maakunnallista viherjärjestelmää.” (Ibid., 29,126)

”Maakuntakaavan virkistysalueet ja viherreitit ovat tärkeä osa maakunnan ekologista verkostoa. Ekologiselta kannalta tärkeimpiä maa- ja metsätalousalueita ovat laajat, yhtenäiset metsäalueet, joiden säilyttäminen pirstoutumatta on yksi kaavan suunnitteluperiaatteista. ... Maakuntakaavan virkistysalueet ovat tärkeitä lähtökohtia maankäyttö- ja rakennuslain 9. luvun mukaisten kaupunkipuistojen perustamiselle. Puistojen toteuttaminen on kuitenkin kuntien tehtävä. Maakuntakaavan tavoitteena on tukea kaupunkipuistojen perustamisedellytyksiä.” (Ibid., 126)

Myös Helsingin kaupunki on hyväksynyt Helsingin seudun MAL 2050 strategisissa linjauksissa (Hsyk 2010) seuraavan linjauksen:

”Turvataan taajamien sisä- ja ulkopuolella riittävän laajat ja yhtenäiset viheralueet. Näillä on merkitystä hiilen sitomisessa, tiivistyvän yhdyskuntarakenteen viihtyisyyden ja terveellisyyden kannalta sekä osaltaan varautumisessa tulevaisuudessa mahdollisesti ilmastomuutoksen myötä lisääntyviin äkillisiin sademääriin ja siitä aiheutuviin tulvariskeihin”.

Keskuspuiston rajaukset ja aluevaraukset asemakaavoissa
Kaupunki oli MRL 50 §:n mukaisesti laatinut Keskuspuiston alueiden käytön yksityiskohtaista järjestämistä, rakentamista ja kehittämistä varten asemakaavat. Keskuspuiston keskiosan asemakaavan sisältö on esitetty asemakaavan selostuksessa (Kaupunginvaltuusto 29.1.2014):

”Asemakaavan ja asemakaavan muutoksen ensisijaisena tavoitteena on Keskuspuiston osayleiskaavan 1978 ja Keskuspuiston suunnitteluperiaatteiden mukaisesti turvata Keskuspuiston alueen säilyminen luonteeltaan virkistyskäyttöön tarkoitettuna ulkoilumetsänä. Kaavan tavoitteena on Keskuspuiston toimintojen parantaminen tiivistyvän kaupunkirakenteen tarpeita varten sekä tärkeiden seudullisten virkistysyhteyksien turvaaminen.”

Yleiskaava suhteessa maakuntakaavaan ja Keskuspuiston asemakaavoihin

Yleiskaava oli mitoitettu siten, että Helsinki voisi kasvaa 250 000 asukkaalla vuoteen 2050 mennessä. Näin suuren asukasmäärän lisäyksen sijoittaminen pelkästään Helsingin kaupungin nykyisten hallinnollisten rajojen sisälle vaatii suuria, yltyöpäisiä ja radikaaleja uusia maankäyttöratkaisuja, jotka olivat keskittyneet suureen rakennusoikeuksien lisäämiseen. Keskuspuiston keskiosan asemakaava-asiakirjoissa todetaan sen olevan valtakunnallisten alueidenkäyttötavoitteiden ja maakuntakaavan mukainen. Yleiskaavaehdotus taas ei ollut.

Kunnan kaavoituksen kannanotoilta on voitava edellyttää luottamuksensuojaperiaatteen mukaisesti ennakoitavuutta ja johdonmukaisuutta. Kuntalaisilla on oikeus luottaa maakuntakaavan ohjausvaikutukseen ja juuri tehtyihin kaupunginvaltuuston ratkaisuihin ja niiden jatkuvuuteen, kun on kysymys keskeisestä virkistysaluekokonaisuudesta.

Keskuspuiston yli 100 vuoden historiallinen jatkuvuus ja tähän saakka yksimielinen ja johdonmukainen Keskuspuiston säilyttäminen kaikissa kaupungin suunnitelmissa yleiskaavoista osayleiskaavoihin ja yksityiskohtaisiin asemakaavoihin oli yleiskaavan kaupunkibulevardi-innostuksessa kuin pois pyyhitty.

Kaupungin lausunnossa pidettiin muutoksen kohteena olevaa Keskuspuiston viheraluetta melualueena ja moottoritien risteysalueena. Ainoana lohdutuksena kaupunkilaisille kaupunginhallitus tarjosi toteamusta, että rakentamisesta aiheutuvat haitat jakautuvat pitkälle ajanjaksolle. Uusi rakentamisalue olisi lausunnon mukaan myös aivan virkistysalueen vieressä. Sitä taas ei lausunnossa ole todettu, että samalla merkittävien asuntoalueiden, Haagan ja Pohjois-Haagan asukkaiden pääseminen virkistysalueelle suuresti vaikeutuisi ja pitenisi merkittävästi, koska kantakaupunkitehokkuudella rakennettavat korttelit olisivat muodostaneet Keskuspuistoa pimentävän korkean muurin. Kaupunkimetsä olisi muuttunut yleiskaavaa toteutettaessa kaupungin keskusmetsästä vihersormeksi.

Keskuspuisto ei ole tyhjä

Kaupungin lausunnossa luotiin sellainen kuva kuin Keskuspuisto olisi tyhjä, kaavoittamatonta aluetta, jota vasta yleiskaavan oikeuttamana ryhdytään kaavoittamaan. Yleiskaavan hallitseva ja Keskuspuistoa koskeva yleiskaavamääräys oli ”Kantakaupunki C2”, joka edellyttää, että ”kaupunkibulevardeihin rajautuvilla alueilla korttelitehokkuus tulee olla pääsääntöisesti yli 1,8”. Tämähän merkitsee erittäin raskasta ja rakennusoikeudeltaan rajoittamatonta rakennusoikeutta, jonka sijoittuminen Keskuspuistoon on ruututekniikan vuoksi epämääräistä.

Helsingin kaupungin palveluksessa Östersundomin kaavoitusvaiheessa ollut arkkitehti Teemu Jama kirjoitti Yhdyskuntasuunnittelulehdessä 2016, että: ”Helsingin uusi yleiskaava osoittaa asemakaavoitukselle tavoitteita alueellisesti 100 metrin ruuduilla. Tämä merkintäteknikka kehittyi Östersundomin osayleiskaavoituksen luonnosvaiheessa. Kaavamerkintätapa oli siis räätälöity Östersundomin uuden kaupunginosan kaavoituksen tavoitteisiin. Sen soveltaminen koko Helsinkiä käsittelevään yleiskaavaan on ongelmallista, koska yleiskaavan ”tontti” (asemakaavoitettu Helsinki) on hyvin erilainen verrattuna Östersundomin metsiin. Pikselin epätarkkuus muodostuu ongelmaksi olemassa olevilla tarkoilla asemakaava-alueilla. Kärjistetysti voisikin sanoa, että yleiskaavan merkintöjen perusteella voi joko asemakaavoittaa lähes mitä vain mihin vain millä rajoilla vain tai olla kaavoittamatta. Kaikki on yleiskaavamääräysten mukaista.”

Hallinto-oikeus ja korkein hallinto-oikeus säilyttivät Keskuspuiston

Helsingin hallinto-oikeus kumosi yleiskaavan hyväksymistä koskevan päätöksen Keskuspuiston, Keskuspuiston länsireunan ja Hämeenlinnanväylän itäpuolelle osoitettujen C2-merkintöjen osalta. HAO perusteli päätöstään seuraavasti (HAO 5.2.2018):

”Hallinto-oikeus toteaa, että se yleiskaavan kaavaselostuksessa mainittu seikka, että Hämeenlinnanväylän muuttaminen moottoritiestä kaupunkibulevardiksi rauhoittaisi osaltaan Keskuspuiston keskeiset alueet melulta, voi arvioijasta riippuen paikoin parantaa virkistysalueen soveltuvuutta maakuntakaavassa osoitettuun käyttötarkoitukseen eli yleiseen virkistykseen ja ulkoiluun. Kun kuitenkin otetaan huomioon, että Hämeenlinnanväylän varteen maakuntakaavan virkistysalueelle on yleiskaavalla osoitettu nauhamaisesti noin kolmen kilometrin pituisella matkalla rakentamisen C2-alueita, joka ulottuu Keskuspuistoon syvimmillään noin 300 metrin päähän Hämeenlinnanväylästä, yleiskaavan toteutuminen merkitsisi maakuntakaavassa osoitetun virkistysalueen supistumista ja myös kaventumista laajalti. Notorisena seikkana voidaan toisaalta todeta, että yleiskaavassa osoitettu uusi rakentaminen ja sen tuoma asukasmäärän kasvu lisää virkistysalueiden tarvetta. Kun rakentaminen pääkaupunkiseudulla yleensäkin vähentää yhtenäisiä virkistykseen käytettävissä olevia alueita, on maakuntakaavassa Keskuspuiston kohdalle osoitetun virkistysalueen seudullisen merkityksen katsottava korostuvan voimakkaasti. Tähän nähden ja kun otetaan myös huomioon Keskuspuis-

ton merkitys maakuntakaavassa osoitetun viherjärjestelmän kannalta, kyseessä olevaa yleiskaavaratkaisua ei voida pitää maakuntakaavassa osoitetun maankäytön täsmentymisenä tai hyväksyttävänä eroavuutena maakuntakaavasta. Kun maakuntakaava ei edellä lausuttu huomioon ottaen ole ollut MRL 32–1 §:ssä ja 39–1 §:ssä tarkoitetulla tavalla ohjeena yleiskaavaa laadittaessa, yleiskaava on Hämeenlinnanvöylän kaupunkibulevardin viereen ja sen itäpuolelle osoitettujen C2-alueita koskevan kaavamerkinnän osalta lainvastaisena kumottava. Keskuspuiston alueelle ja maakuntakaavan virkistysalueelle osoitetut uudet C2-rakentamisalueet kumotaan maakuntakaavan vastaisena.”

Keskuspuiston osalta KHO lausui seuraavaa (KHO 2018:151):

”Asiassa on Helsingin kaupunginhallituksen valituksen johdosta ratkaistavana, onko yleiskaavaratkaisu Keskuspuistoon osoitetun C2-alueen osalta perustunut riittäviin selvityksiin ja vaikutustenarviointeihin, ja onko Uudenmaan maakuntakaavan ohjausvaikutus tältä osin otettu MRL 32 §:n 1 momentissa ja 39 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla huomioon.

Keskuspuisto on kaavaselostuksen ja muun asiassa esitetyn selvityksen perusteella yksi Helsingin keskeisimmistä virkistysalueista. Yleiskaavan luontovaikutusten arvioinnista käy lisäksi ilmi, että Keskuspuiston viher-sormi on yhtenäisyytensä ja leveytensä vuoksi Helsingin keskusta-alueen merkittävimpiä vihervyöhykkeitä. Luontovaikutusten arvioinnin mukaan yleiskaavassa osoitettu rakentaminen muun ohella kaventaisi Keskuspuiston viherkäytävän toiminnallista leveyttä sekä pienentäisi selvästi Keskuspuiston metsäaluetta.

Hallinto-oikeus on kumonnut yleiskaavan hyväksymistä koskevan päätöksen Hämeenlinnanvöylän kaupunkibulevardin sekä siihen rajautuvien C2-, A2- ja A3-merkintöjen osalta bulevardin molemmilta puolilta yhden pikselin eli 100 metrin levyiseltä alueelta. Korkein hallinto-oikeus on pysyttänyt hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen tältä osin. Nyt kysymyksessä olevat rakentamisalueet sijoittuisivat siten maakuntakaavassa osoitetulle virkistysalueelle ja erilleen muusta taajamarakenteesta. Kun lisäksi otetaan huomioon Keskuspuiston merkitys virkistys- ja viher-alueena sekä C2-merkinnällä alueelle osoitetun rakentamisen tehokkuus, kysymyksessä olevaa yleiskaavaratkaisua ei voida pitää maakuntakaavassa osoitetun maankäytön täsmentymisenä tai hyväksyttävänä poikkeamisena maakuntakaavasta. Kaupunginhallituksen valituksessa mainittua ja kaavaselostukseen sisällytettyä Keskuspuiston länsireunan

toiminnallista ja maisemallista tarkastelua ei sen yleispiirteisyys huomioon ottaen voida pitää perusteena arvioida asiaa toisin.

Tämän vuoksi ja kun muutoin otetaan huomioon edellä ilmenevät hallinto-oikeuden päätöksen perustelut ja perusteluissa mainitut oikeusohjeet sekä korkeimmassa hallinto-oikeudessa esitetyt vaatimukset ja asiassa saatu selvitys, hallinto-oikeuden päätöksen lopputuloksen muuttamiseen ei ole perusteita siltä osin kuin hallinto-oikeus on päätöksellään kumonnut yleiskaavan hyväksymistä koskevan päätöksen Keskuspuistoon, Keskuspuiston länsireunaan ja Hämeenlinnanväylän itäpuolelle osoitettujen C2-merkintöjen osalta.”

Yleiskaava 2016 tuli lainvoimaiseksi 5.12.2018.

Kansallinen kaupunkipuisto Keskuspuistoon

Keskuspuistoryhmä, johon kuuluu Keskuspuiston merkityksen ja yksityiskohdat erinomaisesti tuntevia asiantuntijoita, on valituksissaan pystynyt osoittamaan Keskuspuiston olevan kaikkien kaupunkilaisten niin tärkeä keskusmetsä, ettei sitä voida muuttaa rakennusmaaksi, vaan sitä on kehitettävä hoidettuna kaupunkimetsänä ja osana Helsingin kansallista kaupunkipuistoa. Tähän antaa vahvan perusteen korkeimman hallinto-oikeuden arvio Keskuspuiston merkityksestä yhtenä Helsingin keskeisimmistä virkistysalueista.

Maankäyttö- ja rakennuslakiin otettiin uudentyyppinen, kansallista kaupunkipuistoa koskeva 9. luku. Sen säännöksillä on haluttu turvata kansallisesti merkittävien, kaupunkiseuduilla sijaitsevien laajojen puisto-, virkistys- ja viheraluekokonaisuuksien säilyminen ja edistää niiden hoitoa. Kansallinen kaupunkipuisto onkin lähellä luonnonsuojelulain mukaisen maisema-alueen perustamista.

Uskon, että Keskuspuiston arvo ja merkitys jälleen oivalletaan kaupungin tulevassa päätöksenteossa ja tästä kaupungin läpi kulkevasta selkärangasta muodostetaan kansallinen kaupunkipuisto. Kaupunkipuistoaajatus on omakuttu ja otettu käyttöön jo yhdeksässä kaupungissa.

Taistelu Keskuspuiston säilyttämisestä on merkittävä esimerkki siitä, miten erityisen syyn poistaminen nykyisestä laista puistoja supistettaessa on kaa-vasuunnittelussa ja oikeuskäytännössä muuttanut radikaalisti suhtautumista puistoihin, vaikka näin ei ollut tarkoitus. Helsingin yleiskaavaa käsiteltäessä kaupunginhallituksen edustaja kaupunkisuunnittelulautakunnassa, arkkitehti Kaarin Taipale ei nähnyt edes, että Keskuspuiston puistoaluetta supistetaan. Hän lausui, että ”sisääntuloväylien leveät pientareet, melualueet ja jättömaat

voidaan muuttaa rakennusmaaksi” (Helsingin Uutiset 23.1.2016), vaikka kysymys oli Keskuspuiston asemakaavoissa puistoiksi osoitetuista alueista.

KIRJALLISUUS

Helsingin hallinto-oikeuden päätös 5.2.2018 nro 18/00049/5.

Hsyk (2010). Helsingin seudun MAL 2050 -strategiset linjaukset. [saatavilla verkossa] <<https://www.helsinginseutu.fi/hs/fi/yhteistyö/maankäyttö-asuminen-ja-liikenne/mal-2050-strategiset-linjaukset>>

Jama, Teemu (2016). Pikselikaava. Yhdyskuntasuunnittelu-lehti 54:3, 64–65.

Jääskeläinen, Lauri & Syrjänen, Olavi & Hurmeranta, Jyrki & Wähä, Susanna (2018). Maankäyttö- ja rakennuslaki. Rakennustieto Oy.

Kaupunginvaltuusto (2014). Kaupunginvaltuuston kokous 29.1.2014: Asemakaava- ja asemakaavan muutosehdotuksen nro 12185 selostus. [saatavilla verkossa] <<https://dev.hel.fi/paatokset/asia/hel-2012-005245/kvsto-2014-2/>>

Korkeimman hallinto-oikeuden päätös 8.11.2018 nro 2018:151.

Maankäyttö ja rakennuslaki 1999/132. Annettu Helsingissä 1.1.2000.

Taipale, Kaarin/Helsingin Uutiset (2016). Kaupunkibulevardin kingi on asukas. Helsingin uutiset 23.1.2016.

Uudenmaan liitto (2007). Uudenmaan maakuntakaavan selostus. Uudenmaan liiton julkaisuja A17 – 2007, Helsinki.