

Korkeimmalle hallinto-oikeudelle 3.7.2026

Asia

Valituslupahakemus Helsingin hallinto-oikeuden päätöksestä
4294/2026

Asianosaiset

Pro Lapinlahti ry

Prosessiosoite

Laura Kolehmainen
luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja
Lakiasiaintoimisto Maailma
+358 413159362
laura.kolehmainen@maailmalegal.fi

Valituslupahakemus

Valittajat hakevat valituslupaa ensisijaisesti ns.
ennakkopäätösperusteella sekä muun painavan syyn perusteella.

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019 ”HOL”) 111 §:n mukaan valituslupa on myönnettävä, jos lain soveltamisen kannalta muissa samanlaisissa tapauksissa tai oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi on tärkeätä saattaa asia korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi; asian saattamiseen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaistavaksi on erityistä aihetta asiassa tapahtuneen ilmeisen virheen vuoksi tai valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Pykälää koskevissa hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa ennakkopäätösperusteesta lausutaan seuraavaa:

”Valituslupa myönnettäisiin, jos asiassa olisi tarve saada viranomaisten ja hallintotuomioistuinten ratkaisukäytäntöä ohjaava ja yhtenäistävä ylimmän oikeusasteen ratkaisu. Tarve ratkaisukäytäntöä ohjaavan ennakkopäätöksen saamiseen voi liittyä esimerkiksi oikeuskysymyksiin, joissa hallinto-oikeudet ovat antaneet erisuuntaisia ratkaisuja. Ennakkopäätöksen tarve on myös silloin, jos asiaan liittyy uuden lainsäädännön soveltamista koskevia tai muita sellaisia tulkinnanvaraisia oikeuskysymyksiä, joilla on merkitystä laajemminkin kuin kyseessä olevassa tapauksessa, eikä asiasta vielä ole korkeimman hallinto-oikeuden oikeuskäytäntöä.”

Valitusluvan hakijat toteavat, että asiassa on kysymys kumotun (1096/1996) ja uuden luonnonsuojelulain (9/2023) saman lainkohdan tulkinnasta ja siitä, onko lainsäätäjän ollut tarkoitus muuttaa oikeustilaa siten kuin alemmat asteet ovat nyt lainkohtaa tulkinneet. Kyseessä on luonnonsuojeluviranomaisen harkintavallan laajuus erityisesti suojeltujen lajien esiintymispaikkojen rajaamispäätösten tekemisen osalta.

Helsingin hallinto-oikeus on hahmottanut asian toisin. Se on todennut, ettei Lapinlahden kirvelilattakoin esiintymispaikkaan ole kohdistunut sellaista toimenpidettä tai laiminlyöntiä, jonka ELY-keskus olisi voinut kieltää luonnonsuojelulain 126 §:n 1 momentin nojalla.

Toisekseen asiassa on siksi kysymys valitusluvan hakijoiden käsityksen mukaan hallintopakon edellytysten unionioikeuden vastaiseksi tässä tilanteessa muodostuvasta lisäedellytyksestä, joka on otettu luonnonsuojelulain esitöihin. Hallinto-oikeus on valittajien ymmärryksen mukaan perustellut valittajien vaatimuksen hylkäämistä sillä, että hallintopakon edellytyksenä on moitittava käyttäytyminen. Valitusluvan hakijoiden käsityksen mukaan tällainen

vireillepano-oikeuden ja siihen kiinteästi liittyvän viranomaisen toimivallan tulkinta estää Århusin sopimuksen, joka on myös unionioikeutta, tehokkaan soveltamisen. Mikäli luonnonsuojeluviranomainen ja tuomioistuin toteavat, että vireillepano-oikeutta suhteessa luonnonsuojeluviranomaisen omaan toimintaan rajoittaa moitittavan käyttäytymisen kansallisesti lisätty vaatimus, ei Århusin sopimuksen takaama laaja vireillepano-oikeus toteudu suhteessa kansallisen viranomaisen omiin laiminlyönteihin nyt käsillä olevassa ja sen kaltaisissa tapauksissa.

Saman hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen kohdan mukaan muu painava syy voisi olla esimerkiksi asian taloudellinen tai muu erityisen suuri merkitys valittajan oikeusturvan tai yleisen edun kannalta.¹

Tämän perusteen osalta valitusluvan hakijat toteavat, että heidän käsityksensä mukaan yleinen etu vaatii, että luonnonsuojeluviranomaisen harkintavallan laajuus lainkohdan tarkoittamassa tilanteessa selvitetään. Yleinen etu vaatii myös, että luonnonsuojelulain pakkokeinojen unionioikeuden mukaisesta tulkinnasta moitittavan käyttäytymisen edellytyksen osalta saataisiin myös korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu.

Valitusoikeus

Valitusoikeus perustuu siihen, että valituslupahakemuksen kohteena oleva päätös on kohdistettu valitusluvan hakijoihin.

Asian tausta

Lapinlahden sairaalapuistossa on erittäin uhanalaisen, erityisesti suojellun kirvelilattakoin maan kolmesta esiintymispaikasta elinvoimaisin. Esiintymispaikan päälle on kaavoitettu (ei lainvoimainen) Helsingin Satama Oy:n tunneli. Tunneli hävittäisi selvitysten mukaan esiintymispaikan ydinalueen. ELY-keskus (nykyisin Lupa- ja valvontavirasto) ei ole toistuvista pyynnöistä ja

¹ HE 29/2018 vp, s. 183

vireillepanoista huolimatta tutkinut kysymystä esiintymispaikan rajaamisesta vaan on Helsingin kaupungin ja Helsingin Satama Oy:n kanssa yhteistyössä tuottanut hyvityssuunnitelman, jolla kirvelilattakoin esiintymispaikkaa pyritään siirtämään pois tunnelin tieltä. Suunnitelman toimet eivät ole tähän mennessä onnistuneet.

Yhdistykset ovat tehneet 17.11.2025 kolmannen vireillepanon² esiintymispaikan rajaamiseksi. Uudenmaan ELY-keskus on 3.12.2025 antamallaan ratkaisulla³ hylännyt vireillepanossa esitetyt vaatimukset perustellen sitä seuraavasti:

”Vireillepanijat ovat myös vaatineet, että ELY-keskus estää luonnon tuhoutumisen ja luonnonarvojen heikentymisen Helsingin Lapinlahdessa tavatun kirvelilattakoin osalta tekemällä luonnonsuojelulain 77 §:n mukaisen päätöksen lajin esiintymispaikan rajaamiseksi. ELY-keskus kuitenkin katsoo, ettei hallintomenettelyä luonnonsuojelulain 77 §:n mukaisen erityisesti suojeltavan eliölajin esiintymispaikan rajaamisesta voida laittaa vireille lain 128 §:n mukaisella vireillepanolla.

Luonnonsuojelulain 128 §:n mukainen vireillepano-oikeus mahdollistaa asian saattamisen vireille ELY-keskuksessa, kun asiassa on kyse lain 126 §:n 1 momentin mukaisesta luonnonsuojelulain laiminlyönnistä tai sen vastaisesta toiminnasta. Lain 128 §:n mukainen erityinen vireillepano-oikeus ei täten koske oikeutta panna vireille esimerkiksi luonnonsuojelulain 77 tai 79 §:n mukaisten rajauspäätösten hallintomenettelyjä ELY-keskuksessa, sillä siitä ei ole 128 §:ssä säädetty. Näin ollen ELY-keskus ei tutki vireillepanijoiden vaatimusta kirvelilattakoin esiintymispaikan rajaamisesta luonnonsuojelulain 77 §:n 2 momentin mukaisesti.”

Yhdistykset ovat valittaneet päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen 18.12.2025.⁴ Ne ovat katsoneet, että rajauspäätöksen tekeminen on voitava saattaa tutkittavaksi vireillepanon kautta. Lisäksi ne ovat katsoneet, että valituksessa kuvatuissa olosuhteissa ELY-keskuksen on täyttääkseen luonnonsuojelun säännösten noudattamisen valvomisen ja yleisen edun edustamisen velvollisuutensa tehtävä vaadittu rajauspäätös.

² Liite 1. Vireillepano 17.11.2025

³ Liite 2. UUELY/5173/2025, s. 6

⁴ Liite 3. Yhdistysten valitus 18.12.2025

Yhdistykset ovat toimittaneet asiassa vastineen 13.4.2026.⁵

Helsingin hallinto-oikeus on ratkaissut asian päätöksellään 11.6.2026.⁶ Se on hylännyt yhdistysten valitukset ja perustellut päätöstään seuraavasti:

”Hallinto-oikeus toteaa, ettei Lapinlahden kirvelilattakoin esiintymispaikkaan ole kohdistunut sellaista toimenpidettä tai laiminlyöntiä, jonka ELY-keskus olisi voinut kieltää luonnonsuojelulain 126 §:n 1 momentin nojalla. Esiintymispaikkaan ei myöskään ole kohdistunut luontovahinkoa tai sen välitöntä uhkaa, jonka vuoksi ELY-keskuksen olisi tullut velvoittaa jokin tahon luontovahingon korjaamiseen tai ehkäisemiseen saman lain 127 §:n 2 momentin nojalla. Luonnonsuojelussa noudatettavan varovaisuusperiaatteen mukaisesti ELY-keskus voi hallintopakkoasian vireillepanon johdosta olla velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin sen selvittämiseksi, onko erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan osalta tarpeen ryhtyä luonnonsuojelulain 77 §:n 2 momentissa tarkoitettuun esiintymispaikan rajausten menettelyyn. Kun kuitenkin otetaan huomioon se edellä todettu seikka, ettei Lapinlahden kirvelilattakoin esiintymispaikkaan ole kohdistunut sitä vaarantavaa toimenpidettä tai laiminlyöntiä, eikä millään taholla ole oikeutta saada rajauspäätöstä tehtäväksi vaan päätöksen tekeminen on ELY-keskuksen harkinnassa, ELY-keskus on voinut valituksenalaisella päätöksellään jättää yhdistysten rajauspäätöksen tekemistä koskevan vaatimuksen tämän hallintopakkoasian yhteydessä esitettyä tutkimatta.”

Vaatimukset

Yhdistykset vaativat, että hallinto-oikeuden päätös on kumottava lainvastaisena.

Yhdistykset pyytävät korkeinta hallinto-oikeutta ottamaan luonnonsuojelulain 77 §:n rajauspäätöksen tekemisen harkintamarginaaliin kantaa, ja joko ratkaisemaan asian itse tai

⁵ Liite 4. Yhdistysten vastine 13.4.2026

⁶ Liite 5. Helsingin hallinto-oikeuden päätös 4294/2026

palauttamaan kysymyksen hallinto-oikeuden ratkaistavaksi tulkintakannanoton kera.

Vireillepano-oikeus kattaa oikeuden tehdä aloite LSL 77 §:n mukaisen rajauspäättöksen tekemisestä luonnonsuojeluviranomaisessa näissä oloissa. Hallinto-oikeuden on tullut edellyttää ELY-keskuksen sijaan tullut Lupa- ja valvontavirasto tutkimaan vireillepano ja antaa siihen asiaratkaisu.

Vaatimusten perusteet

Kirvelilattakoin suojeluasemasta

LSL 75 §:n mukaan valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää uhanalaiseksi lajiksi sellainen luonnonvarainen eliölaji, jonka riski hävitä luonnosta on Suomessa esiintyvien lajien kansallisen uhanalaisuuden arvioinnin perusteella vähintään korkea. Häviämiskirvi arvioidaan perustuen parhaaseen saatavilla olevaan tietoon eliölajin populaation tai levinneisyyden ja esiintymisalueen koosta, muutoksista, pirstoutumisesta ja jatkuvasta taantumuksesta tai häviämiskirvin määrällisen analyysin perusteella. Pykälää koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että lajin säätämiseksi olisi siten vaikutusta LSL 18 §:ssä säädetyn viranomaisten seurantavelvoitteen noudattamiseen, mikä kohdistuu osaltaan erityisesti uhanalaisiin lajeihin. Uhanalainen laji voitaisiin edellytysten täytyessä säätää 77 §:n mukaisesti erityisesti suojeltavaksi lajiksi. Seurannasta saatujen tietojen perusteella olisi ryhdyttävä muihin tarvittaviin toimenpiteisiin lajin tilanteen parantamiseksi.⁷ Kirvelilattakoi on säädetty uhanalaiseksi (7 §) valtioneuvoston asetuksella 1066/2023.

LSL 76 §:n mukaan viranomaiset ottavat uhanalaiset eliölajit huomioon asianomaisen lain mukaisessa lupaharkinnassa tai kaavoitusta koskevassa päätöksenteossa noudattaen muussa lainsäädännössä luontoarvojen turvaamisesta erikseen säädettyä. Viranomaisen tulisi ottaa uhanalaiset lajit huomioon edellä uhanalaisen luontotyyppin huomioonottamisen kohdalla selostetulla

⁷ HE 76/2022 vp, s. 213

tavalla. Käytännössä tämä koskee muun muassa ympäristönsuojelulaissa tarkoitettua ympäristölupaa, vesilaissa tarkoitettua vesitalouslupaa, maa-aineslaissa tarkoitettua maa-ainesten ottamislupaa, kaivoslaissa tarkoitettuja lupia sekä alueidenkäyttölain mukaisia kaavoja.⁸

LSL 77 §:ssä säädetään erityisesti suojeltavien eliölajien esiintymispaikkojen suojelusta. Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää erityisesti suojeltavaksi lajiksi sellainen 75 §:ssä tarkoitettu uhanalainen eliölaji, jonka riski hävitä luonnosta on vähintään hyvin korkea (luokat EN, erittäin uhanalainen ja CR, äärimmäisen uhanalainen). Erityisesti suojeltavaksi eliölajiksi voidaan säätää myös sellainen uhanalainen eliölaji, jolla on hyvin vähän esiintymispaikkoja ja niiden säilyminen on uhattuna. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus voi päättää suojella erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan. Suojelupäätöksessä on määriteltävä esiintymispaikan rajat. Kirvelilattakoi on säädetty erityisesti suojeltavaksi lajiksi valtioneuvoston asetuksella 1066/2023 (8 §).

Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on pykälän 2 momentin mukaan kielletty. Pykälää koskeissa yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että koska lajien tunnistaminen, havaitseminen ja niiden esiintymispaikkojen rajojen määrittely edellyttää usein erityistä osaamista, kiello tulisi voimaan vasta kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt lajin esiintymispaikan rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille.

Hävittämis- ja heikentämiskielto koskisi vain lajin säilymiselle tärkeitä esiintymispaikkoja, ei kaikkia paikkoja, joissa lajia esiintyy. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi siten harkittava ajankohtaisen tieteellisen tiedon, lajien levinneisyyden ja esiintymisen sekä suojelutilanteen ja alueen ominaispiirteiden perusteella tarvetta rajauspäätöksen tekemiseen. Rajauspäätös soveltuu ja on tarkoitettu nimenomaan sellaisten esiintymispaikkojen turvaamiseen, joilla on merkitystä lajin säilymiselle pidemmällä aikavälillä. Harkinnassa olisi otettava huomioon lain 1 §:ssä asetettu yleinen tavoite lajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen.

⁸ HE 76/2023 vp, s. 200. 76 §:n perusteluissa viitattu 65 §:n perusteluihin, koska pykälät ovat rinnasteiset.

Kumotun ja voimassaolevan luonnonsuojelulain vastaavien säännösten tulkinnasta

LSL 77 § vastaa vanhan luonnonsuojelulain 47 §:ää tässä tapauksessa relevantein osin. Myös yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan pykälä vastaa pääsääntöisesti nykyisessä laissa olevaa 47 §:ää. Muutoksina on listattu mahdollisuus rajauspäätöksen antamiseen myös määräaikaisena ja suojelun lakkauttamisen edellytyksiä koskevan momentin sanamuotojen täsmentäminen.⁹ Merkittävien esiintymispaikkojen rajaamisen harkintamarginaalin tai muiden edellytysten suhteen lakia tai sen tulkintaa ei siis ole muutettu.

Vanhassa laissa sanamuoto kuuluu 47 § 2 ja 3 momenttien osalta seuraavasti:

”Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty.

Edellä 2 momentissa tarkoitettu kielto tulee voimaan, kun elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus on päätöksellään määritellyt erityisesti suojeltavan lajin esiintymispaikan rajat ja antanut päätöksen tiedoksi alueen omistajille ja haltijoille.”

Perusteluiden mukaan pykälän taustalla on ympäristövastuudirektiivin (2004/35/EY) täytäntöönpano. LSL 47 §:n eli uuden lain 77 §:n ja 79 §:n taustalla on ympäristövastuudirektiivin 12 artikla.¹⁰ Kyse on luontovahingon ehkäisemis- ja korjaamisvastuun toteuttamisesta. Luontovahinko voi kohdistua lintudirektiivin (2009/147/EY) liitteessä I luetellun lajin tai direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun lintulajin esiintymispaikkaan. Lisäksi luontovahinko voisi kohdistua luontodirektiivin (92/43/ETY) liitteessä II luetellun eläin- tai kasvilajin esiintymispaikkaan. Esiintymispaikkojen hävittämis- ja heikentämiskielto on ympäristövastuudirektiivin keino ehkäistä näitä luontovahinkoja.¹¹ Perusteluissa mainitaan erityisesti, että yhteisölainsäädännön täytäntöönpano edellyttää, että uudet rajauspäätökset tehdään priorisoidusti. Perusteluissa edellytetään rajauspäätösten tekemistä ja vielä nopeutetusti. Rajauspäätösten tekeminen ei ole

⁹ HE 76/2022 vp, s. 214

¹⁰ Ks. vanhan luonnonsuojelulain aikaan toimeenpantu direktiivi, HE 228/2008 vp, s. 38-39

¹¹ HE 228/2008 vp, s. 37-38

vapaaehtoista, vaan se on keino, jolla ympäristövastuudirektiivin tarkoittamat oikeusvaikutukset saadaan luontovahinkojen ehkäisemisen osalta aikaan.

Koska nykyinen luonnonsuojelulain 77 § vastaa vanhan luonnonsuojelulain 47 §:n tarkoitusta sen yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan, on 77 §:n sanamuoto ”voi päättää suojella” luettava merkitykseltään velvoittavampana, kuin mitä sanamuoto yksin luettuna antaisi ymmärtää. Muunlainen luenta ei vastaisi unionioikeudellisia velvoitteita, etenkin kun lainsäätäjällä ei ole perusteluiden mukaan tarkoittanut muuttaa pykälää tai sen tulkintaa tältä osin. Lainkohdan perusteluiden valossa viranomaiselle ei ole tarkoitettu annettavan perusteluita laajempaa harkintavaltaa rajauspäätösten tekemisessä tai tekemättä jättämisessä kuin aiemminkaan. Tärkeän esiintymispaikan rajauspäätökset tekee viranomainen siitä syystä, että lajien tunnistaminen, havaitseminen ja niiden esiintymispaikkojen rajojen määrittely edellyttää usein erityistä osaamista. Yhteisölainsäädäntö puolestaan edellyttää, että rajauspäätökset tehdään priorisoidusti. Edelleen perusteluissa on listattu harkinnan kriteerit: harkinta tehdään ajankohtaisen tieteellisen tiedon, lajien levinneisyyden ja esiintymisen sekä suojelutilanteen ja alueen ominaispiirteiden perusteella, ottaen huomioon luonnonsuojelulain 1 §:ssä asetettu yleinen tavoite lajien suotuisan suojelutason saavuttamiseen ja säilyttämiseen.

Valittajien käsityksen mukaan tämä ei jätä luonnonsuojeluviranomaiselle esiintymispaikkaan kohdistuvien muiden maankäyttöpaineiden tai muiden seikkojen osalta mitään harkintamarginaalia. Harkinnan kriteerit on säännöksen perusteluissa lueteltu tyhjentävästi, ja ne ovat joka tapauksessa kaikilta osiltaan lajisuojelun tavoitteisiin kytketyt.

Luonnonsuojelulain 79 §:ään on uudessa laissa erotettu unionilainsäädäntöpohjaiset luonto- ja lintudirektiivilajien esiintymispaikkojen rajaukset, ja sielläkin pykälän muotoilu on ”voi päättää suojella”. Yllä kuvattujen esitöiden ja ympäristövastuudirektiivin valossa merkittävän esiintymispaikan suojelu ei kuitenkaan ole vapaaehtoista, vaan suotuisan suojelutason saavuttamisen tai säilyttämisen kannalta merkittävän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen tai sen uhka

laukaisee luontovahingon ehkäisemistä tai korjaamista koskevan pakkokeinomenettelyn.¹²

Koska samat sanamuodot on otettu sekä unionipohjaista suojelua LSL 79 §:n pohjalta nauttaviin esiintymispaikkoihin että kotimaisin säädöksiin suojeltuja eliölajeja koskevaan LSL 77 §:ään, lainsäätäjä on ulottanut unioniperäisen hävittämis- ja heikentämiskiellon sekä rajauspäätösmenettelyn myös LSL 77 §:n tarkoittamiin lajeihin. Samoja sanamuotoja ei voida oikeussystemaattisista syistä tulkita eri tavalla saman lain saman luvun kahdessa säännöksessä, eikä tällaiseen tulkitaan myöskään ole mitään viitteitä laissa tai sen esitöissä. Myös yllä viitatu uuden lain 77 §:n yksityiskohtaiset perustelut tukevat tätä tulkintaa. Erityisesti suojeltavan lajin säilymiselle tärkeä esiintymispaikka on hävittämis- ja heikentämiskiellon piirissä vasta ELY-keskuksen rajauspäätöksen jälkeen, koska lajien tunnistaminen, havaitseminen ja niiden esiintymispaikkojen rajojen määrittely edellyttää usein erityistä osaamista. Selkeä oletama perusteluissakin on, että ELY-keskus tosiaan rajaa erityisesti suojeltavien lajien säilymiselle tärkeät esiintymispaikat. Hävittämis- ja heikentämiskielto on rajauspäätöksen takana pelkästään asiantuntemusvaatimuksesta johtuvista, ei muista, muuta harkintavaltaa implikoivista syistä.

Myös harkintakriteerejä koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden on tulkittava olevan tyhjentävät ja liittyvän yksinomaan ”lajin säilymiselle tärkeän” määrittelyyn käsitteellisesti. Elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen olisi harkittava ajankohtaisen tieteellisen tiedon, lajien levinneisyyden ja esiintymisen sekä suojelutilanteen ja alueen ominaispiirteiden perusteella, onko esiintymispaikka lajin säilymiselle tärkeä.

Asiassa hankittu luonnontieteellinen selvitys toteaa selvästi Lapinlahden merkityksen lajin säilymiselle: ”Kirvelilattakoi on luonnonsuojeluasetuksella säädetty erityisesti suojeltavaksi lajiksi. Tämän vuoksi lajin ”säilymiselle tärkeän esiintymispaikan hävittäminen tai heikentäminen on kielletty” LSL 47 §:n mukaisesti, mikäli alueellinen ELY-keskus rajaa nämä esiintymispaikat ja antaa rajaukset tiedoksi maanomistajalle. Lapinlahdessa ainakin runsaimmat esiintymät ovat selkeästi näitä luonnonsuojelulaissa tarkoitettuja lajin säilymiselle tärkeitä elinpaikkoja.”¹³

¹² HE 228/2008 vp, s. 39

¹³ Liite 6. Faunatica. 2020. s. 5

Valittajien käsityksen mukaan on selvää, että kun tieteellinen tieto osoittaa lajin levinneisyyden ja esiintymisen olevan Suomessa kolme esiintymispaikkaa; suojelutilanteen olevan uhanalaisuusluokaltaankin erittäin uhanalainen eli kaukana suotuisasta suojelun tasosta ja asiassa hankittu luonnontieteellinen erityisselvitys toteaa esiintymispaikan luonnonsuojelulain mukaisesti lajin säilymiselle tärkeäksi, Lapinlahden esiintymispaikka on lajin säilymiselle tärkeä ja esiintymispaikka tulee rajata hävittämis- ja heikentämiskiellon voimaan saattamiseksi. Kun rajaamispäätöksen harkintamarginaalia koskevien yksityiskohtaisten perusteluiden yhteydessä mainitaan vielä LSL tavoitepykälä 1 §, on vaikea ymmärtää, mihin Lupa- ja valvontavirasto perustaa käyttämänsä harkintamarginaalin. Valittajien käsityksen mukaan Lupa- ja valvontavirasto on toiminut laille vieraista lähtökohdista käsin, kun se on ryhtynyt edistämään kirvelilattakoin Lapinlahden esiintymispaikan heikentämistä ja/tai hävittämistä Helsingin kaupungin ja Helsingin Satama Oy:n tunnelihankkeen tieltä. Hyvityssuunnitelman laatimisesta ja tunnelihankkeen valmistelutöistä on jo nyt aiheutunut vahinkoa Lapinlahden kirvelilattakoin esiintymälle.

Valittajat toteavat vielä LSL 77 ja 79 § osalta seuraavaa. Vaikuttaa selvältä, että sekä luonnonsuojeluviranomainen että Helsingin hallinto-oikeus tulkitsevat kummankin pykälän osalta luonnonsuojeluviranomaisella olevan laaja, hämärän peitossa olevien perusteiden pohjalta tehtävä harkintamarginaali. Valittajista vaikuttaa selvältä, että tällainen laaja harkintamarginaali ei perustu lakiin, koska sen esitöissä on selvennetty, millä perusteilla rajauspäätökset tehdään. Tämän lisäksi lainkohtien taustalla on ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpano, mikä tarkoittaa sitä, että unionioikeuden tehokkaan soveltamisen ja EU-oikeuden tulkintavaikutuksen näkökulmasta lainkohtia tulee soveltaa siten, että unionioikeuden tarkoitus toteutuu ja luontovahinkojen ehkäiseminen esiintymispaikkojen heikentyminen ja hävittäminen kieltämällä toteutetaan yksittäistapauksissa tehokkaasti. Mikäli Lupa- ja valvontavirastossa ja tuomioistuinkäytännössä on voimassa LSL 79 §:n osalta muunlainen tulkinta, ympäristövastuudirektiivin tavoitteet eivät tule tehokkaasti toteutetuiksi. Tämä on vastoin Suomen jäsenvaltiovelvoitteita sen lisäksi, että luonnon suojelemisen oikeushyvän lainmukainen toteuttaminen jää vaille lainsäätäjän tarkoittamaa käytännön tehoa.

Vireillepano-oikeuden toteutumisesta

Luonnonsuojelulain 126 ja 128 §:llä on osaltaan toimeenpantu ympäristövastuudirektiivi. Säädösten nykyisten sanamuotojen taustalla on ympäristövastuudirektiivin 12 artikla. Artiklassa säädetään toimintapyyntöä, jossa erikseen säädetään luonnollisten tai oikeushenkilöiden oikeudesta ilmoittaa toimivaltaisille viranomaisille havainnoistaan liittyen heidän tiedossaan oleviin ympäristövahinkoihin tai niiden uhkaan. Näiden ilmoitusten pohjalta on säädetty toimivaltaisen viranomaisen velvollisuudesta tutkia asia sekä ryhtyä toimiin. Samaten pykälien taustalla on Århusin yleissopimuksen (SopS 121-122/2004) 9 artikla muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta. Artiklan 2 kohdan mukaan kukin sopimuspuoli varmistaa kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti, että niillä, jotka kuuluvat yleisöön, jota asia koskee, ja a) joiden etua asia riittävästi koskee, tai vaihtoehtoisesti b) jotka väittävät oikeuksiensa heikentyvän, jos sopimuspuolen hallintolainkäyttöä koskevassa säännöstössä niin edellytetään, on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä minkä tahansa 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus sekä vastaavasti muiden tämän yleissopimuksen asiaankuuluvien määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi. Riittävä etu ja oikeuksien heikentyminen määritellään kansallisen lainsäädännön vaatimusten sekä sen tavoitteen mukaisesti, että yleisölle, jota asia koskee, annetaan laaja muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeus yleissopimuksen soveltamisalalla. Kohdan mukaan valtiosta riippumattoman järjestön etua pidetään tämän kappaleen a kohdassa tarkoitettulla tavalla riittävänä. Näillä järjestöillä katsotaan myös olevan oikeuksia, joita on mahdollista loukata tämän kappaleen b kohdassa tarkoitettulla tavalla.

Valittajat katsovat, että rajauspäätöksen tekeminen on voitava saattaa tutkittavaksi vireillepanon kautta. Erittäin uhanalaisen eliölajin tärkeimmän ja elinvoimaisimman esiintymispaikan hävittäminen Suomesta on tulkittava sellaiseksi laiminlyönniksi, johon LSL 128 §:n sanamuoto ulottuu Århusin sopimuksen laajan

vireillepano-oikeuden vaatimuksen ja ympäristövastuudirektiivin tulkintavaikutuksen kautta sen estämättä, että kansallisesti vireillepano-oikeus on kytketty pakkokeinojen käyttämisen edellytyksiin LSL 126 §:n kautta. Sopimuksen mukaan ympäristöjärjestöillä ”on mahdollisuus saattaa tuomioistuimessa ja/tai muussa laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa elimessä minkä tahansa 6 artiklan määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus sekä vastaavasti muiden tämän yleissopimuksen asiaankuuluvien määräysten soveltamisalaan kuuluvan päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai niihin liittyvien menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi.” Nämä sanamuodot kattavat viranomaisen oman toiminnan.

Nyt sekä ELY-keskus/Lupa- ja valvontavirasto että Helsingin hallinto-oikeus ovat kiinnittyneet LSL 126 §:n esitöiden sanamuotoon sillä tavoin, ettei tämä oikeus toteudu. Kytkemällä oikeuteen saattaa päätöksen, toimen tai laiminlyönnin asiasisällön tai menettelyjen laillisuus uudelleen tutkittavaksi pakkokeinojen käyttämiseen liittyvä lisäedellytys moitittavasta käyttäytymisestä, on tässä tapauksessa tehty asiallisesti tyhjäksi tämä oikeus. Århusin sopimus on myös otettu osaksi unionioikeutta, ja valittajien käsityksen mukaan EU-oikeuden tehokkaan soveltamisen, etusijaperiaatteen ja tulkintavaikutuksen vaatimusten takia kansallista vireillepano-oikeutta on sovellettava siten, että se toteutuu Århusin sopimuksen tarkoittamassa laajuudessa. Valittajien käsityksen mukaan LSL 126 §:ää ei tule soveltaa siten, että luonnonsuojeluviranomaisen oman toiminnan tutkiminen estyy.

Luonnonsuojelulain 126 ja 128 §:ien sanamuodot kattavat käsillä olevan tilanteen

ELY-keskuksen sijaan tullut Lupa- ja valvontavirasto katsoo, ettei luonnonsuojelulain 77 §:n mukaista hallintomenettelyä voida laittaa vireille luonnonsuojelulain 128 §:n mukaisella vireillepanolla. Helsingin hallinto-oikeus on päätöksellään todennut, että ELY-keskus on saanut jättää yhdistysten rajauspäätöstä koskevan vaatimuksen tutkimatta. ELY-keskus ei ole käyttänyt luonnonsuojelulain 126 §:n 1 momentin mukaisia pakkokeinoja, sillä

pakkokeinojen käyttö edellyttää säännöksen sanamuodon mukaisesti lain laiminlyöntiä tai lainvastaisuutta.

Valittajat toteavat, että sekä LSL 126 § että 128 §:ien sanamuodot kattavat nyt käsillä olevan tapauksen. Muu tulkintatapa johtaisi lain tarkoituksen vastaiseen lopputulokseen. LSL 126 §:n ensimmäinen virke kuuluu seuraavasti: Jos joku lyö laimin tämän lain tai sen nojalla annettujen säännösten ja päätösten noudattamisen taikka ryhtyy niiden vastaiseen toimeen, Lupa- ja valvontavirasto voi kieltää asianomaista jatkamasta tai toistamasta tekoa tai laiminlyöntiä ja sakon tai keskeyttämisen uhalla velvoittaa hänet määrääjassa poistamaan oikeudenvastaisen tilan tai korjaamaan laiminlyönnin taikka asettaa uhan, että tarpeelliset toimenpiteet teetetään asianomaisen kustannuksella.

LSL 128 §:n ensimmäinen virke kuuluu seuraavasti: ”Haittaa kärsivällä henkilöllä on oikeus saattaa 126 §:ssä tarkoitettu asia vireille Lupa- ja valvontavirastossa, jos vireillepanon tarkoituksena on estää luonnon tuhoutuminen tai luonnonarvojen heikentyminen, joka ei ole merkitykseltään vähäinen, tai käynnistää luontovahingon korjaaminen.” Valittajat viittaavat tältä osin vähäistä suurempaan luonnonarvojen heikentymiseen vireillepano oikeutensa perustana. 126 ja 128 §:llä on sisällöllinen yhteys. Kun valittajat katsovat heillä olevan oikeuden vireillepanoon 128 §:n sanamuodon perusteella (vähäistä suurempi luonnonarvojen heikentyminen), on katsottava, että 126 §:n sanamuodot ”taikka ryhtyy niiden vastaiseen toimeen” kattavat 128 §:n tarkoittamat tilanteet. Muutoin tulkittuna 128 §:n viittaus 126 §:ään jää vaille merkitystä merkittäviltä sisällöllisiltä osiltaan, ja ”luonnon tuhoutuminen” sekä ”vähäistä suurempi luonnonarvojen heikentyminen” saavat tapahtua pykälän estämättä sekä valvontaviranomaisen voimatta siihen puuttua. Merkitystä on annettava myös 126 §:n väljälle sanamuodolle jäljempänä. Pykälässä viitataan yksinkertaisesti oikeudenvastaisen tilan poistamiseen, ottamatta kantaa siihen, miten tila on syntynyt. Pykälässä viitataan myös sekä tekoon että laiminlyöntiin. Muotoilu on laaja ja se kattaa myös nyt käsillä olevan tilanteen.

Valittajat katsovat lisäksi, että LSL 126 §:n ensimmäisen virkkeen muotoilu ”lyö laimin tämän lain noudattamisen” koskee myös Lupa- ja valvontaviranomaisen toimintaa. LSL 126 §:n sanamuodon mukaan lain säännösten noudattamisen laiminlyöminen kattaa myös Lupa- ja valvontaviraston omat teot ja laiminlyönnit.

Ennakkoratkaisussa KHO:2015:3 korkein hallinto-oikeus antoi lajisuojelussa merkitystä nimenomaan sille, että lajisuojelusäännös ei saanut jäädä täyttämättä tarkoitustaan liian kirjaimellisella laintulkinnalla. Luonnonsuojelulain 39 §:n 2 momentilla oli rauhoitettu asetuksessa määritellyn suuren petolinnun pesäpuu. Lainkohdan esitöiden mukaan rauhoitus merkitsi sitä, että puun kaataminen tai vahingoittaminen oli kielletty. Lainkohta oli kuitenkin sijoitettu eläinlajien suojelua koskevat rauhoitussäännökset sisältävään 39 §:ään eikä kasvilajien suojelua koskevaan 42 §:ään. Pesäpuu oli siten tarkoitus säilyttää kyseisten lintulajien suojelemiseksi eikä puun rauhoittamiseksi kasvilajin yksilönä. Pesäpuun suojeleminen oli mielekästä vain sillä edellytyksellä, että puu oli käyttökelpoinen tuohon tarkoitukseen. Pesäpuun suojelemista koskevan sääntelyn voitiin päätellä liittyvän siihen, että suuret petolinnut olivat erityisen alttiita pesintäaikaiselle häirinnälle niillä alueilla, joilla niiden vakiintuneesti käyttämät pesäpuut sijaitsivat. Pesäpuun suojelemista koskeva säännös voi täyttää tarkoituksensa vain sillä edellytyksellä, että pesintärauhaa häiritsevät tekijät voitiin riittävästi ehkäistä muita säännöksiä soveltamalla.

Valittajat katsovat, että kun LSL 126 § ja 128 § mahdollistavat sanamuodoiltaan lain tavoitetta turvaavan tulkinnan yllä eritellysti, kyseisiä säännöksiä tulee myös tulkita tällä tavalla. Vain tällöin luonnonsuojelulain tavoitteet tulevat täytetyiksi säännösten tarkoittamilla tavoilla.

Johtopäätös

Valittajat pyytävät, että korkein hallinto-oikeus ottaa kantaa valituslupahakemuksessa esitettyyn kantaan harkintavallasta rajauspäätösten tekemisessä. Valittajat toistavat oman kantansa siitä, että rajauspäätöksen tekemisen harkintamarginaali ilmenee tyhjentävästi LSL 77 §:n esitöistä. Pykälän yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan lisäksi LSL 1 §:n tavoitteiden saavuttamiseen säännöksen rationa. Näissä oloissa valittajista vaikuttaa selvältä, että ELY-keskuksen on tullut tehdä rajauspäätös, etenkin kun yhdistykset ovat sitä vaatineet useaan otteeseen tuloksetta.¹⁴ ELY-keskus ja sen sijaan tullut Lupa- ja valvontavirasto on tietoinen lajin

¹⁴ UUELY/2790/2020; UUELY/15736/2024

tilasta, laji on listattu ympäristöhallinnon lajisuojelutyön priorisoiduksi, kiireellisesti suojeltavaksi lajiksi, yhdistykset ovat esittäneet selviytymiselle tärkeän esiintymispaikan rajaamista useasti ja säännöksen perusteluista ilmenee, että rajauspäätökset on tehtävä tiettyjen, lain tavoitteisiin pohjautuvien kriteerien pohjalta. ELY-keskus ei ole perustellut rajauspäätöksen tekemättä jättämistä lakiin perustuvilla argumenteilla esimerkiksi niin, että ELY-keskus pyrkii osoittamaan, ettei esiintymispaikka ole lajin selviytymiselle tärkeä. Näin ELY-keskus ja sen sijaan tullut Lupa- ja valvontavirasto ei kuitenkaan ole tehnyt, joten valittajien käsitykseksi jää oikeutetusti se, ettei rajauspäätöstä ole tehty lakiin perustuvien seikkojen pohjalta vaan laille vierain perustein.

Tämän lisäksi säännöstä on tulkittava unionioikeudellisten tavoitteiden täytäntöönpanosäännöksenä sen alkuperän mukaisesti. Kun ympäristövastuudirektiivin 12 § on pantu täytäntöön LSL 79 §:ssä ja LSL 77 §:ssa on käytetty täsmälleen samoja sanamuotoja, systemaattisuuden vaatimuksesta seuraa, ettei samalle ilmaukselle voida antaa eri merkitystä saman lain samassa luvussa. LSL 79 §:n tulkintaa taas rajaa ympäristövastuudirektiivin täytäntöönpano. Tulkinnallista yhteyttä korostaa lisäksi se, että ympäristövastuudirektiivi pantiin täytäntöön aiemman luonnonsuojelulain aikaan samalla säännöksellä (47 §). Tämä kanta vahvistetaan säännöksen esitöissä.

Valittajat pyytävät, että korkein hallinto-oikeus ottaa kantaa myös vireillepano-oikeuteen. Århusin sopimukselle ja unionioikeudelle pohjautuvaa vireillepano-oikeuden käyttämistä ei tule estää kansallisin lisäedellytyksin ja tuomalla pakkokeinojen käyttämisen edellytykset myös vireillepanon kohteena olevan laiminlyönnin tutkimisen edellytykseksi.

Kirvelilattakoin häviäminen Suomesta kokonaan on realistinen ja perusteltu oletama myös hankitun asiantuntijaselvityksen perusteella, kuten hallintovalituksessa on perusteltu.¹⁵ Valittajien näkemyksen mukaan luonnonsuojelulakia ja luonnonsuojeluviranomaisen toimivaltaa tulee tulkita siten, ettei estetä tällaisen seurauksen estämiseen pyrkimistä, vaan mahdollistetaan siihen puuttuminen ympäristöjärjestöjen toimesta

¹⁵ Liite 3., s. 6

tilanteessa, jossa luonnonsuojeluviranomaisen toiminta ja toisaalta laiminlyönti on lajin tilanteen heikkenemisen suora syy.

Liitteet

Liite 1. Vireillepano 17.11.2025

Liite 2. UUDELY/5173/2025

Liite 3. Yhdistysten valitus 18.12.2025

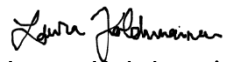
Liite 4. Yhdistysten vastine 13.4.2026

Liite 5. Helsingin hallinto-oikeuden päätös 4294/2026

Liite 6. Faunatica. 2020

Liite 7. Valitusosoitus

Laati



Laura Kolehmainen

luvan saanut oikeudenkäyntiavustaja