

Korkein hallinto-oikeus
PL 180
00131 Helsinki
korkein.hallinto-oikeus@oikeus.fi

ASIA:

Valitus koskee Helsingin hallinto-oikeuden päätöstä 21.11.2018.

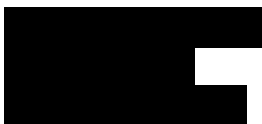
Diaarionumero 08397/17/5402

MUUTOKSENHAKIJAT:

Mountain Bike Club Finland ry, Vantaan Latu ry, Suomen Latu ry ja Korson Kaiku ry

PROSESSIOSOITE:

Pasi Maaranniitty
Mountain Bike Club Finland ry

**PÄÄTÖS, JOHON HAETAAN MUUTOSTA JA VAATIMUKSET**

Allekirjoittaneet järjestöt vaativat, että Korkein hallinto-oikeus kumoaa Helsingin hallinto-oikeuden päätöksen, jossa Helsingin hallinto-oikeus ei tutkinut valitustamme koskien ELY-keskuksen päätöstä Vantaan Silvolanmetsän suojelualueen rauhoitusmääräyksistä, ja palauttaa asian uudelleen käsiteltäväksi.

Asia koski perustettavan Silvolanmetsän suojelualueen rauhoitusmääräyksiä. Niiden mukaan alueella saa mm. kävellä, marjastaa ja sienestää, mutta pyöräillä vain mahdollisesti myöhemmin erikseen osoitettavilla reiteillä. Alueella kulkee valmis polkuverkosto, jota pitkin on ennen suojelualueen perustamista myös pyöräilty.

Määräys tarkoittaa, että jokamiehenoikeuteen kuuluva liikkumismuoto, pyöräily, on alueella kategorisesti kielletty niin kauan, kunnes mahdolliset sallitut reitit osoitetaan. Suojelupäätöstä koskevissa asiakirjoissa ei esitetty karttaa suunnitelluista pyöräreiteistä eikä aikataulua tai muuta aietta niiden osoittamiseksi. Näin ollen pyöräily on alueella kokonaan kielletty toistaiseksi ilman perusteita.

Vantaan kaupungin olisi tullut määrittää suojelualueen pyöräily-yhteydet sanallisesti tai kartalla ja liittää tieto mukaan suojelupäätökseen. Koska näin ei ollut toimittu, päätös olisi tullut ELY-keskuksen hyväksynnän sijaan palauttaa takaisin valmisteluun.

Mm. kävely, pyöräily ja hiihto kuuluvat jokamiehenoikeuksiin, joiden käyttöä voidaan rajoittaa suojelualueilla, jos kasvillisuuden tai eläimistön suojelu sitä vaatii (luonnonsuojelulaki 18 §). Pyöräilyn kieltämistä valmiilla poluilla, joilla kävely on kuitenkin sallittu, ei perusteltu rauhoitusmääräyksissä. Näin ollen pyöräily on alueella kielletty toistaiseksi mielestämme ilman perusteita. Luonnonsuojelulaki (36 §) kieltää asettamasta sellaista jokamiehenoikeuden käyttämisen kieltävää taulua, jonka asettamiseen ei ole lakiin nojautuvaa perustetta.

Helsingin hallinto-oikeus tarkasteli päätöksessään yhdistysten valitusoikeutta luonnonsuojelulain 61 §:n 3 momentin ja hallintokäyttölain 6 §:n 1 momentin näkökulmasta.

Hallinto-oikeus jätti valituksemme tutkimatta, koska sen mukaan valitusoikeutta ei ole, kun yhdistysten tarkoituksena ei ole luonnon- tai ympäristönsuojelun edistäminen, eikä kyseessä ole asukas-, kaupunginosa-, kotiseutuyhdistys tai kylätoimikunta.

Helsingin hallinto-oikeus katsoi myös, ettei ko. ELY-keskuksen päätös välittömästi vaikuta muutosta hakevien yhdistysten oikeuksiin. Asiassa esitetyt tiedot eivät osoita hallinto-oikeuden mukaan myöskään, että ELY-keskuksen päätöksellä olisi välitön vaikutus yhdistysten etuun.

PERUSTEET

Katsomme, että meillä on asiassa valitusoikeus seuraavin perustein.

Luonnonsuojelualueiden rauhoitusmääräykset liikkumista rajoittaessaan koskevat ulkoilu- ja liikuntajärjestöjen välitöntä etua ja oikeutta. Ulkoilu- ja liikuntajärjestöillä on kiinteä riippuvuussuhde alueisiin ja niiden käyttöön.

Silvolanmetsän alue on ollut aiemmin ulkoilu- ja virkistyskäytössä, siellä on liikkumista helpottava polkuverkosto, jota on käytetty säännöllisesti maastopyöräilyyn ja muuhun ulkoiluun. Kun alueen käyttötarkoitus muuttui ja alueesta perustettiin suojelualue, pyöräily kiellettiin rauhoitusmääräyksissä.

Ongelma on valitusta koskevaa päätöstä laajempi. Kansallisella tasolla luonnonsuojelualueen perustamisen hakija voi ilman luonnonsuojelulain 18 §:n mukaisia perusteluja hakea erilaisia jokamiehenoikeutta koskevia kielloja alueelle ja ELY nämä useimmiten hyväksyy. Sen jälkeen ulkoilu- ja virkistyskäytön yhdistykset eivät voi valittaa asiasta, koska heitä ei lasketa asianosaisiksi,

vaikka rauhoitusmääräykset olisivat täysin liikkumisen poissulkevia, eikä päätöksissä esitettäisi luonnontieteellisiä perusteluja liikkumiskielloille.

Asiaa on selvitetty tarkemmin Helsingin hallinto-oikeudelle annetussa vastaselityksessä (Liite 1).

Valitusoikeus on keskeinen myös siksi, että allekirjoittaneita järjestöjä ei ole kuultu rauhoitusmääräyksiä laadittaessa tai sitä koskevassa päätöksenteossa.

Järjestöjen osallisuus pyöräilyä tai jokamiehenoikeudella liikkumista koskevissa rajoituksissa

Katsomme, että valittavilla järjestöillä on sekä oikeutta että etua päätöksen kohteena olevaan alueeseen.

Pyöräilyä harrastaa yli 50 % väestöstä ja maastopyöräilijöitä on kymmeniä tuhansia. Kielto estää sekä vapaa-ajan pyöräilyn että kulkutapana pyörällä liikkumisen. Se estää pyöräilyn alueella yleensä, mutta myös poluilla ja mahdollisilla ulkoilureiteillä. Liikkumista ja liikkumistapaa koskevat kiellot ovat voimakkaita ja hyvän hallinnon mukaisesti ne pitäisi aina perustella.

Silvolanmetsässä suojeluperusteina on kääpälajisto ja lehtoalueet. Alueen poluilla on pyöräilty suojelualueen perustamiseen asti ja on vaikea kuvitella poluilla pyöräilyn uhkaavan suojeluperusteita. Pyöräily voidaan ohjata myös kulutusta kestäville reiteille.

Luonnonsuojelualueiden merkitys yleiseen virkistyskäyttöön ja liikkumiseen erityisesti kaava-alueella on lisääntynyt kaupunkien kasvusta ja tiivistämiskäytännöistä johtuen. Usein viherkäytävät ja suojelualueet ovat kaavoittajienkin suosimia ratkaisuja paitsi eliölajien tarpeisiin, myös virkistysalueiden verkostomaisen rakenteen saavuttamiseksi ja arkiliikkumisen jouhevoittamiseksi. Silvolanmetsä toimii tärkeänä yhdyskäytävänä Paloheinän ja Ylästön lähivirkistysalueiden välillä.

On keskeistä, että suojelualueen suojeluarvoja ei heikennetä ja että virkistyskäyttöä ohjataan siten, että suojeluarvot säilyvät tai kehittyvät. Pyöräilyn ohjaamiseen on lukuisia keinoja. Kulkutapana pyöräilyä pyritään edistämään yhteiskunnassa monin eri tavoin.

Järjestöjen paikallisuus ja osallisuus

MTBCF ry, Vantaan Latu ry ja Korson Kaiku ry jäsenet käyttivät Silvolanmetsän aluetta pyöräilyyn ja asiointiin. Ensin mainittu yhdistys on järjestänyt alueella pyöräilyyn liittyviä tapahtumia, yhteislenkkejä ja koulutusta sekä omalle jäsenistölleen, että yleisölle avoimina tilaisuuksina. Samoin Suomen Ladun jäsenyhdistyksen (Helsingin Ladun) maastopyöräilyn aloittelijakoulutus alueella on ollut säännöllistä.

Vantaan Latu ja Korson Kaiku ovat paikallisia yhdistyksiä, joiden tehtävänä on edistää pyöräilyä ja ulkoilua yleensä. Heidän jäsenensä käyttävät Silvolanmetsän aluetta.

Ulkoilu- ja maastopyöräily-yhdistysten suhde alueeseen on tiivis, koska luonto on maastopyöräilylle lajina ainut harrastuspaikka ja järjestöjen päätehtävä on tuottaa harrastukseen liittyviä palveluja ja tapahtumia omalla alueellaan.

Suomen Latu on noin 200 paikallisjärjestön muodostama valtakunnallinen keskusjärjestö, jonka tarkoituksena on lisätä ulkoilua ja turvata sen olosuhteita.

Vantaan Latu on Suomen Ladun jäsen. Yhdistyslaki antaa yhdistykselle autonomiaperiaatteen mukaisesti mahdollisuuden määritellä toimialueensa.

Kuten vuosikirjapäätöksessä KHO:2015:79 pohditaan, luonnonsuojelulaissa tai sen esitöistä ei ilmene, että yhdistyksen toimialuetta olisi tarkasteltava jotenkin muutoin tai että yhdistyksen kotipaikalle olisi annettava erityinen merkitys. Näin ollen yhdistyksien valitusoikeutta tulee arvioida perusoikeusmyönteisesti.

On perustuslain 20 §:n kannalta kestävä tilanne että kaiken ikäisten lähiliikuntaa, liikuntaa, urheilua, ulkoilua, ja retkeilyä edistävillä järjestöillä ei ole mahdollisuutta vaikuttaa perustettaville luonnonsuojelualueille annettaviin kulkemiskieltoihin, vaikka järjestöillä ja niiden jäsenillä voi olla kiinteämpi tai vähintään yhtä kiinteä suhde alueisiin kuin esim. kaupunginosayhdistyksillä tai vastaavilla. Valittavat yhdistykset ovat myös paikallisia ja edustavat osin samaa asukaskuntaa.

Vantaan kaupungin ympäristökeskus toimitti ELY:n tekemän luonnonsuojelualueen päätöksen MTBCF ry:lle välittömästi sen saatuaan. Tämä kertonee, että Vantaan kaupunki pitää MTBCF ry:tä asianosaisena. Meillä ei ole tietoa toimittiko Vantaan kaupunki päätöksen myös mahdollisille asukas-, kotiseutu- ja kaupunginosayhdistyksille tai kylätoimikunnille.

Valitusoikeus luonnonsuojelulain mukaan

Luonnonsuojelulakia koskevassa hallituksen esityksessä 61 §:n perusteluiden mukaan *"Valitusoikeus on niillä, joiden oikeutta tai etua asia saattaa koskea. (...).*

Katsomme, että liikkumiskiellot ulkoilulle ja liikkumiselle tärkeällä luontoalueella koskevat ulkoilu- ja liikuntajärjestöjen etua ja oikeutta. Allekirjoittaneiden järjestöjen toiminta voidaan rinnastaa hallituksen esityksessä luonnonsuojelulaiksi (79/1996) mainittuihin kaupunginosayhdistykseen, asukasyhdistykseen taikka kylätoimikuntaan.

Kuuleminen liikuntalain mukaan

Liikuntalain 5 §:n mukaan *"Kunnan tulee kuulla asukkaitaan liikuntaa koskevissa keskeisissä päätöksissä osana kuntalain (365/1995) 27 §:ssä säädettyä kunnan velvollisuutta huolehtia asukkaiden osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksista."*

Silvolanmetsän luonnonsuojelualueen rauhoituspäätöksen valmistelussa ei ole kuultu asukkaita. Koska luonnon virkistyskäyttö ja pyöräily on mitä suurimmassa määrin terveysliikuntaa ja

arkiliikuntaa, me allekirjoittaneet katsomme, että meillä tulee olla osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuus liikkumiskieltoja aiheuttavaan rauhoituspäätökseen.

Perustuslain mukainen oikeus vaikuttaa elinympäristöä koskevaan päätöksentekoon

Suomen perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan *”vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille”*. Pykälän 2 momentin mukaan *”julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon”*.

Ulkoilu- ja liikuntajärjestöjen tehtävänä on tuoda päätöksentekoon ulkoilua ja liikuntaa koskevaa osaamista sekä vaikuttaa aihetta koskevaan päätöksentekoon. Myös Århusin yleissopimuksen (Århusin yleissopimus, SopS 122/2004) henki edellyttää tätä.

LISÄKSI

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa 15.7.2005 taltionumero 1789 katsottiin, että alueella toimivilla vapaa-ajankalastajien yhdistyksillä oli oikeus valittaa alueellisen ympäristökeskuksen päätöksestä, jolla oli perustettu yksityinen luonnonsuojelualue, jolla ei saanut kalastaa ilman maanomistajan lupaa.

21.12.2018

Vantaalla

MTBCF, hallituksen puheenjohtaja Teemu Vahtera. Puh. [REDACTED]

MTBCF, olosuhdevastaava Pasi Maaranniitty. Puh. [REDACTED]

Vantaan Latu ry, hallituksen puheenjohtaja Maarit Kylmäluoma. Puh. [REDACTED]

Suomen Latu ry, toiminnanjohtaja Eki Karlsson. Puh. [REDACTED]

Korson Kaiku ry, puheenjohtaja Pasi Juntunen. Puh. [REDACTED]