



Ympäristöllisten lupapäätösten täytäntöönpanokelpoisuuden sääntely valituslupavaiheessa

ASIAN VIREILLETULO

Oikeudenkäynnistä hallintoasioista annetun lain (808/2019, hallintoprosessilaki) 4 §:n 2 kohdan määritelmän mukaan hallintoprosessilaissa tarkoitetaan *lainvoimalla* viranomaisen ja hallinto-tuomioistuimen päätöksen pysyvyyttä siten, että siihen ei enää voida hakea muutosta säännön-mukaisin muutoksenhakukeinoin oikaisuvaatimuksen määräajan tai valitusajan päätyttyä tai sen vuoksi, että päätökseen ei saa vaatia oikaisua tai hakea muutosta valittamalla.

Hallintoprosessilain 122 §:n 1 momentin mukaan päätöstä ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut *lainvoiman* (kursivoinnit tässä yhteydessä). Saman pykälän 2 momentin mukaan valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen ei kuitenkaan estä päätöksen täytäntöönpanoa asiassa, jossa tarvitaan valituslupa. Täytäntöönpanoon ei kuitenkaan saa ryhtyä, jos valitus käy täytän-töönpanon takia hyödyttömäksi.

Ympäristön käyttöä sääntelevissä laeissa on kuitenkin erityissääntelyä lupapäätösten täytän-töönpano-oikeudesta lainvoimaa vailla olevana.

Ympäristönsuojelulain (527/2014) 198 §:n 1 momentin mukaan luvanvaraista toimintaa ei saa aloittaa tai muuttaa ennen kuin siihen oikeuttava lupapäätös on *lainvoimainen*. Valitus korvauk-sesta ei estä toiminnan aloittamista.

Vastaavasti vesilain (587/2011) 15 luvun 7 §:n 1 momentin mukaan hanketta ei saa aloittaa ennen kuin siihen oikeuttava päätös on saanut *lainvoiman*. Valitus korvauksesta ei estä hankkeen aloittamista.

Myös maa-aineslain (555/1981) 21 §:n 1 momentin mukaan ainesten ottaminen voidaan aloittaa lupapäätöksen tultua *lainvoimaiseksi*. Saman pykälän 5 momentin mukaan yhteiskäsittelyssä olevan luvan täytäntöönpanoon sovelletaan, mitä ympäristönsuojelulain 198 §:n 1 momentissa säädetään.

Kaivoslain (621/2011) 168 §:n 1 momentin mukaan malminetsintälupa tai kullanhuuhdonta-lupa perustuvat toimenpiteet saa aloittaa, kun siihen oikeuttava lupapäätös on *lainvoimainen* ja luvassa määrätty vakuus on asetettu.

Saman pykälän 2 momentin mukaan kaivoslupa perustuvat toimenpiteet saa aloittaa, kun:

- 1) kaivoslupapäätös on *lainvoimainen*;
- 2) kaivosluvassa annetut toimenpiteiden aloittamiseen liittyvät määräykset on toteutettu;
- 3) 84 §:ssä tarkoitettu lunastuspäätös on lainvoimainen ja päätöksessä luvanhaltijalle määrätty lopulliset korvaukset on suoritettu;
- 4) vakuus on asetettu kaivosluvassa määrätyn mukaisesti;
- 5) asianomaisen toimenpiteen kannalta merkitykselliset muualla laissa vaaditut luvat ovat lainvoimaisia tai toiminnan aloittamiseen on saatu oikeus asiassa toimivaltaiselta viranomaiselta.

Saman pykälän 3 momentin mukaan kaivoksen rakentamista ja tuotannollista toimintaa ei kuitenkaan saa aloittaa, ennen kuin kaivosturvallisuuslupa on *lainvoimainen*. Saman pykälän 4 momentin mukaan valitus kaivostoimituksessa määrätyistä korvauksista ei estä kaivoslupa ja kaivosturvallisuuslupa perustuvien toimenpiteiden aloittamista.

Valituslupasääntely otettiin osaksi kaivoslakia 1.1.2016 voimaan tulleella muutolailla 1005/2015 eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi (HE 230/2014 vp). Valituslupasääntely otettiin osaksi ympäristönsuojelulakia, vesilakia ja maa-aineslakia 1.1.2018 voimaan tulleilla muutolailla 974/2017, 975/2017 ja 977/2017. Hallituksen esityksessä eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi valituslupasääntelyä perusteltiin seuraavasti ([HE 43/2017 vp](#), s. 16–17):

”Vesilain 15 luvun 7 §:n säännökset lainvoimaa vailla olevan päätöksen täytäntöönpanosta muodostavat hallintolainkäyttölain 31 §:ään nähden ensisijaisen säännösten. --- Hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momentin säännökset päätöksen täytäntöönpanosta saattavat johtaa ympäristöasioissa haastaviin soveltamistilanteisiin. Ympäristöä koskevan päätöksen jo osittainkin täytäntöönpano saattaa johtaa tilanteeseen, jossa ympäristöarvot ovat hankalasti palautettavissa tai ne ovat hävinneet pysyvästi. Tämän on katsottava muodostavan pykälän 3 momentissa tarkoitetun välittömästi laista

johtuvan esteen ryhtyä päätöksen täytäntöönpanoon, jonka toteaminen jää kuitenkin toiminnanharjoittajan vastuulle. Valituslupa-asian käsittelyn yhteydessä edellä mainitut näkökohdat puoltavat useissa tapauksissa päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä haitallisten vaikutusten ehkäisemiseksi. Tämä johtaa myös useissa tilanteissa siihen, että päätöksen täytäntöönpanoa koskeva asia on ratkaistava valituslupa-asioista erillisinä.”

Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 20) todetaan myös, että valituslupajärjestelmän käyttöönottoaminen nopeuttaisi myös päätöksen täytäntöönpanoon ryhtymistä.

Hallintoprosessilain 123 §:ssä säädetään hallintotuomioistuimen määräyksestä päätöksen täytäntöönpanosta ja muusta väliaikaisesta määräyksestä. Hallintoprosessilain 124 §:ssä säädetään määräyksen voimassaolosta.

Ympäristönsuojelulain 201 §:ssä, vesilain 3 luvun 17 §:n 3 momentissa ja 15 luvun 7 §:n 2 ja 3 momentissa sekä maa-aineslain 21 §:n 4 momentissa on säännöksiä muutoksenhakutuomioistuimen toimivallasta täytäntöönpanoa koskevan määräyksen antamisessa. Ympäristönsuojelulaissa, vesilaissa, maa-aineslaissa ja kaivoslaissa on myös omat säännöksensä myös siitä, millä edellytyksillä toiminta on aloitettavissa lupaviranomaisen määräyksellä ennen päätöksen lainvoimaiseksi tulemistä.

Edellä olevien erityislakien säännösten sanamuotojen mukaisesti toimintaa tai hanketta ei saisi aloittaa ennen luvan lainvoimaisuutta, mutta edellä viitatus hallituksen esityksen perusteella hallintoprosessilain 122 §:n 2 momentin poikkeusta päätöksen täytäntöönpanemisesta lainvoimaa vailla olevana valituslupavaiheessa olisi ollut tarkoitus soveltaa myös ympäristöllisten lupien sääntelykokonaisuudessa. Sääntelykokonaisuus vaikuttaa siis ristiriitaiselta ja epäselvältä.

Tilanteissa, joita kyseiset erityislait koskevat, on erityisen tärkeää monien eri osallistahojen näkökulmasta, kuten luvan haltijoiden, haitankärsijöiden sekä lupa- ja valvontaviranomaisten, tietää, onko päätös lain mukaan mahdollista panna täytäntöön siinä vaiheessa, kun se ei ole vielä lainvoimainen, vaan valituslupahakemus korkeimmassa hallinto-oikeudessa on vireillä. Tämän vuoksi mahdolliset epätietoisuudet tai eriävät tulkinnat näiden päätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta valituslupavaiheessa ovat järjestelmän selkeyden ja toimintojen luvanmukaisuuden valvottavuuden kannalta ongelmallisia.

Päätin valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain (193/2000) 7 §:n nojalla selvittää, onko edellä selostetussa sääntelyssä havaittu puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka ovatko ne aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.

SELVITYS

Pyysin Uudenmaan, Pirkanmaan, Kainuun, Etelä-Pohjanmaan ja Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksia toimittamaan asian arvioimiseksi tarpeellisia tietoja. ELY-keskuksen toimivat ympäristönsuojelulain ja vesilain mukaisina yleisinä valvontaviranomaisina, ja vastaanottavat myös esimerkiksi ympäristönsuojelulain 170 §:n 1 momentin mukaiset ilmoitukset toiminnan aloittamisesta tai suoraan lupapäätöksen nojalla valvovat toiminnan tai hankkeen aloittamisajankohtaa. Siksi niille tulee lupia valvovina viranomaisina olla yksiselitteistä, minkä päätöksen mukaisesti luvan haltija voi kussakin tilanteessa toimia, esimerkiksi siinä tapauksessa, että kysymyksessä on olemassa oleva toiminta, jolle on haettu uutta lupaa, ja uusi lupapäätös on vielä korkeimman hallinto-oikeuden valituslupakäsittelyssä.

Pyysin ELY-keskuksia kiinnittämään vastauksissaan erityisesti huomiota siihen, onko käytännön valvontatoiminnassa konkreettisesti ilmennyt, ettei valituslupavaiheessa voida yksiselitteisesti määrittää, onko ympäristönsuojelulain, vesilain tai maa-aineslain mukaan luvanvarainen toiminta, jolla ei ole täytäntöönpanoon myönnettyä oikeutta, aloitettavissa vai ei. Vastauksiin pyydettiin liittämään tätä koskevia konkreettisia tietoja. Vastauksissa pyydettiin myös ilmoittamaan, onko toiminta ELY-keskuksen ja/tai valvottavana olevien toiminnanharjoittajien näkemyksen mukaan valituslupavaiheessa aloitettavissa vai ei. Lisäksi pyydettiin myös kiinnittämään huomiota valvovan viranomaisen tehtävien hoitamisen näkökulmasta siihen, tulisiko mainitunlaisen toiminnan olla valituslupavaiheessa aloitettavissa vai ei.

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus toimitti vastauksensa 13.11.2024, Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus 14.11.2024, Pirkanmaan ELY-keskus 15.11.2024, Kainuun ELY-keskus 25.11.2024 ja Uudenmaan ELY-keskus 5.12.2024.

Tämän jälkeen pyysin Vaasan hallinto-oikeutta ja korkeinta hallinto-oikeutta arvioimaan, ovatko ne havainneet ympäristönsuojelulain, vesilain ja maa-aineslain mukaisten lupien täytäntöönpanokelpoisuutta valituslupavaiheessa koskevassa sääntelyssä puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka ovatko ne aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulintoja.

Korkein hallinto-oikeus toimitti vastauksensa 26.3.2025 ja Vaasan hallinto-oikeus 28.4.2025.

Tämän jälkeen pyysin oikeusministeriötä, ympäristöministeriötä ja työ- ja elinkeinoministeriötä esittämään arvionsa siitä, sisältyykö ympäristönsuojelulain, vesilain, maa-aineslain ja kaivoslain mukaisten lupien täytäntöönpanokelpoisuuteen valituslupavaiheessa epätarkkuuksia, ja onko hallintoprosessilain 122 §:n 2 momentin sovellettavuus edellä mainittujen säännösten mukaisien lupien täytäntöönpanokelpoisuuteen valituslupavaiheessa riittävän yksiselitteistä. Lisäksi

pyysin ministeriöitä ilmoittamaan, katsovatko ne edellä selostetun perusteella, että mainituissa erityislaeissa tai hallintoprosessilaissa olisi tältä osin täsmentämistarpeita.

Lisäksi pyysin oikeusministeriötä esittämään näkemyksensä siitä, minkä toimijan tulisi arvioida hallintoprosessilain 122 §:n 2 momentin perusteella sitä, käykö valitus täytäntöönpanon takia hyödyttömäksi.

Ympäristöministeriö toimitti vastauksensa 24.9.2025, työ- ja elinkeinoministeriö 6.10.2025, ja oikeusministeriö 6.10.2025.

RATKAISU

ELY-keskusten vastauksista saadut tiedot

Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskuksen vastauksen mukaan valvonnassa ei ole noussut esiin tulkintaepäselvyyksiä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Niiden hankkeiden osalta, joille ei aloittamis-/valmistelulupaa ole haettu tai ole myönnetty, päätöksen täytäntöönpanoon valituslupan hakemisvaiheessa on sovellettu erityislakia, eli toisin sanoen päätös on katsottu olevan täytäntöön pantavissa vasta sen saatua lainvoiman. Tämä tulkinta ja menettely ei ole aiheuttanut ristiriitoja valvontaviranomaisen ja toiminnanharjoittajien välille. Vaikka hallintoprosessilaki on tullut myöhemmin voimaan kuin ko. erityislait, ei sen katsota syrjäyttävän erityislain säännöksiä myöhemmän voimaantuloajankohtansa perusteella. Pohjois-Pohjanmaan ELY-keskus on pitänyt sääntelyä ristiriidattomana.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen vastauksen mukaan käytännön valvontatoiminnassa on ilmennyt yksi ympäristönsuojelulain ja vesilain mukainen lupa-asia, jossa päätöksen täytäntöönpanokelpoisuuden määrittäminen valituslupavaiheessa ei ollut yksiselitteistä eikä valvontaviranomaisen ja toiminnanharjoittajan välillä yksimielistä. Kyseisessä Vaasan hallinto-oikeuden päätöksessä 17.3.2022 nro 22/0015/1 (Ekofish Ab) oli kysymys siitä, että Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto oli myöntänyt toiminnalle muun ohella luvan verkkoaltaiden pitämiseen meressä ja luvan kalojen kasvattamiseen sekä aloittamislupan ennen päätöksen lainvoimaiseksi tulemistä päätöksen lupamääräyksiä noudattaen. Hallinto-oikeus muutti aluehallintoviraston päätöksen luparatkaisua ja lupamääräyksiä. Hallinto-oikeus totesi täytäntöönpanosta, että päätöksen täytäntöönpanon kieltämiseen tai muuttamiseen ei ole aihetta.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus haki korkeimmalta hallinto-oikeudelta valituslupaa. Valituslupavaiheessa Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ei ollut yksiselitteistä, oliko luvanvarainen toiminta mahdollista aloittaa hallinto-oikeuden päätöksen mukaisena eli laajemmassa mittakaavassa kuin aloittamis- ja valmistelulupien nojalla olisi ollut mahdollista, vaikka lupapäätös ei ollut lainvoimainen. Tulkinnanvarainen kysymys oli myös se, että mikäli päätös

olisi kokonaan täytäntöön pantavissa valituslupavaiheessa, mitkä olisivat täysimittaisen toiminnan ravinnekuormituksen vaikutukset vesistössä ja tämän merkitys päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudelle, toisin sanoen olisivatko vaikutukset niin merkittäviä, että valitus korkeimpaan hallinto-oikeuteen kävisi täytäntöönpanon takia hyödyttömäksi, jos lupapäätös kumoutuisi korkeimmassa hallinto-oikeudessa. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus katsoi, että päätös ei olisi ollut täytäntöön pantavissa hallinto-oikeuden päätöksen mukaisessa laajuudessa ennen lupapäätöksen lainvoimaisuutta, vaan toiminta olisi voitu aloittaa ainoastaan aloittamis- ja valmistelulupien mukaisena. Toiminnanharjoittajan käsityksen mukaan toiminta oli mahdollista aloittaa lupapäätöksen sallimassa täydessä laajuudessa valituslupavaiheessa. Taloussuhdanteiden takia toiminnanharjoittaja ei kuitenkaan lopulta aloittanut toimintaa ennen korkeimman hallinto-oikeuden päätöstä asiassa.

Etelä-Pohjanmaan ELY-keskus on vastauksessaan vielä todennut, että pohjavedenottoon liittyvissä vesilain mukaisissa lupa-asioissa täytäntöönpanosäännösten tulkinnassa ei ole ilmennyt epäselviä tilanteita, koska 1.1.2018 jälkeen myönnettyt luvat eivät ole edenneet valituslupavaiheeseen saakka. Etelä-Pohjanmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan useimmiten näissä tapauksissa toiminta tulisi aloittaa vasta lupapäätöksen lainvoimaistuttua, koska pääsääntöisesti toimintaa ei pystytä aloittamaan aiheuttamatta samalla peruuttamatonta muutosta ympäristölle, esimerkiksi pohjaveden laadulle tai määrälle. Tulkinta luonnollisesti riippuu kuitenkin myös valitusperusteista. Aloittamismahdollisuus voisi olla olemassa esimerkiksi valituksen koskiessa ainoastaan luvanvaraisen toiminnan sallittuja toiminta-aikoja.

Pirkanmaan ELY-keskuksen vastauksen mukaan konkreettisesti ei ole ilmennyt ristiriitoja. Toiminnanharjoittajat ovat odottaneet päätösten lainvoimaiseksi tulemistä ennen toiminnan aloittamista. Pirkanmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan toiminta ei ole valituslupavaiheessa aloitettavissa. Pirkanmaan ELY-keskus on kuitenkin tunnistanut apulaisoikeuskanslerin kysymyksessään esittämän tulkinnallisen haasteen.

Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ympäristönsuojelulain, vesilain ja maa-aineslain mukaisten lupien täytäntöönpano kokonaisuudessaan olisi joka tapauksessa valituslupavaiheessa kiellettyä lähes kaikissa tilanteissa, koska toiminta aiheuttaisi peruuttamattomia muutoksia ympäristössä ja valitus kävisi siten täytäntöönpanon takia hyödyttömäksi. Pirkanmaan ELY-keskus on kuitenkin saanut oikeusministeriöltä tulkinnan, jonka mukaan tämä edellytys koskisi vain viranomaista. Tarkoituksena olisi, että valitustuomioistuin tekisi täytäntöönpanokieltomääräyksen asian niin vaatiessa. Säännöksen tarkoituksena ei olisi velvoittaa toiminnanharjoittajaa harkitsemaan, onko päätös täytäntöön pantavissa, vaan säännös ohjaisi nimenomaan viranomaista. Valvontaviranomaisen tulisi siis esittää korkeimmalle hallinto-oikeudelle päätöksen täytäntöönpanon kieltämistä koskeva vaatimus näissä tilanteissa. Pirkanmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ympäristönsuojelulain, vesilain ja maa-aineslain mukaan luvanvaraisen toiminnan ei pääsääntöisesti tulisi olla täytäntöön pantavissa valituslupavaiheessa.

Toimintaa ei tulisi koskaan aloittaa ilman lainvoimaista lupaa siltä osin, kun ympäristölle aiheutuneita muutoksia ei ole mahdollista ennallistaa tai edunmenetyksiä korvata asetetulla vakuudella.

Kainuun ELY-keskuksen vastauksen mukaan sillä ei ole ollut kyseisten valituslupamenettelyyn ja hallintoprosessilakiin liittyvien lakimuutosten jälkeen käsiteltävänä konkreettista yksittäistapausta, jossa ympäristönsuojelulain, vesilain tai maa-aineslain nojalla annetun lupapäätöksen täytäntöönpanokelpoisuus olisi ollut valituslupavaiheessa kyseenalainen hallintoprosessilain poikkeussäädöksen vuoksi. Ne toimijat, jotka pyrkivät aloittamaan luvanmukaisen toiminnan viiveettä, ovat käytännössä hyödyntäneet erityislainsäädännössä säädettyä mahdollisuutta hakea lupaa toiminnan aloittamiselle muutoksenhausta huolimatta. Päätöksen täytäntöönpanoa koskevaa kysymystä ei siten ole ollut tarpeen pohtia käytännön tilanteissa, joissa lupaa ei ole haettu toiminnan aloittamiseen muutoksenhausta huolimatta.

Kainuun ELY-keskus on lisäksi todennut, että sen näkemyksen mukaan olisi selkeintä sekä myös säädöshierarkian kannalta perusteltua, että hallintoprosessilain 122 §:n 2 momentin poikkeussäädöstä ei sovellettaisi ympäristönsuojelulain, vesilain ja maa-aineslain mukaisissa lupasioissa, vaan että toiminta olisi näissä asioissa lainvoimaa vailla olevana aloitettavissa yksinomaan tilanteissa, joissa lupaa toiminnan aloittamiseen muutoksenhausta huolimatta on nimenomaisesti haettu ja se on myönnetty (asianmukaisine vakuuksineen). Tällä menettelyllä varmistettaisiin se, että ympäristövaikutuksia omaavan toiminnan aloittamisedellytykset ennen päätöksen lainvoimaisuutta sisältäen harkinnan siitä, tekeekö toiminnan aloittaminen muutoksenhaun hyödyttömäksi, tulevat huolellisesti ja oikea-aikaisesti arvioitua toimivaltaisessa viranomaisessa eikä asian tulkintaan liittyviä kysymyksiä tarvitsisi pohtia valvontaviranomaisessa. Toiminnan aloittamisen ilman lainvoimaista lupaa tulee aina rajautua siten, ettei ympäristölle aiheudu peruuttamattomia muutoksia, ja parhaiten tämä varmistetaan pitämällä erityislakien sääntelyä puheena olevilta osin muu sääntely poissulkevana. Yleisenä huomiona Kainuun ELY-keskus on todennut lisäksi, että valvonnan kannalta on tunnistettu tärkeäksi, että hallintotuomioistuimien määräisi selkeästi ja yksiselitteisesti päätöksen ja siihen sisältyvien määräysten täytäntöönpanosta päätökseen tehtävällä kirjauksella. Yksilönnin puuttuminen voi johtaa tulkinnanvaraiseen tilanteeseen ja aiheuttaa valvontaviranomaisessa ylimääräistä työtä, joka olisi vältettävissä täsmenämällä päätöksessä, miltä osin ja miten päätös on täytäntöönpantavissa.

Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan ympäristöllisten lupien täytäntöönpanoa koskeva lainsäädännön epäselvyys on oikeusvarmuuden ja valvontatyön kannalta varsin ongelmallinen ja merkityksellinen asia, joka vaatii selvittämistä ja lainsäädännön tarkistamista. Ympäristöllisten lupapäätösten täytäntöönpano valituslupavaiheessa on havaittu olevan varsin epäselvä ja tulkinnanvarainen asia. Uudenmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan laintulkinnat asiasta eroavat niin ELY-keskusten, toiminnanharjoittajien, hallintotuomioistuinten kuin ympäristöministeriönkin välillä. Epäselvyys lupapäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta

muutoksenhakuvaiheessa on tullut useasti vastaan Uudenmaan ELY-keskuksen valvontatyössä. Uudenmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan ympäristöministeriön näkemyksen mukaan täytäntöönpanoasiassa tulee ensisijaisesti noudattaa ympäristölakien säännöksiä, joiden mukaisesti lupapäätökset ovat täytäntöönpantavissa vasta lainvoimaisina. Kuitenkin Uudenmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta ympäristöasioiden täytäntöönpanokelpoisuudesta valituslupavaiheessa on erilainen. Uudenmaan ELY-keskus ei pidä hyvänä tämänhetkistä tilannetta, jossa asiaan osallisilla tahoilla on eriävä näkemys lain tulkinnasta ja päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta valituslupavaiheessa.

Uudenmaan ELY-keskuksen vastauksen perusteella epäselväksi on jäänyt ainakin seuraavissa tapauksissa, minkä säännöksen nojalla Vaasan hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanokelpoisuutta arvioidaan, ja onko päätös valituslupavaiheessa ollut täytäntöönpantavissa vai ei:

- Vaasan hallinto-oikeus 8.2.2024 nro 141/2024 (Loviisan Satama Oy): Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli myöntänyt ympäristöluvan sataman toiminnan olennaiselle muuttamiselle. Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli myöntänyt myöhemmin erillisellä päätöksellä aloittamisoikeuden toiminnalle. Hallinto-oikeus muutti aluehallintoviraston päätöksen lupamääräyksiä, mutta ei lausunut päätöksen täytäntöönpanosta. Loviisan Satama Oy haki valituslupaa ja valitti Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Tässä tilanteessa oli epäselvää, tuliko asiassa edellyttää toiminnanharjoittajaa noudattamaan aluehallintoviraston lupapäätöksen mukaisia määräyksiä vai Vaasan hallinto-oikeuden päätöksellään muuttamia lupamääräyksiä. Uudenmaan ELY-keskus tulkitsi tässä tilanteessa, että koska hallinto-oikeus ei ollut erikseen määrännyt päätöksensä täytäntöönpanosta, asiassa ei tullut noudattaa Vaasan päätöksen mukaisia muutettuja lupamääräyksiä vaan ympäristönsuojelulain 199 §:n mukaisesti muutoksenhausta huolimatta toimintaa voitiin harjoittaa aluehallintoviraston päätöstä ja siinä annettuja lupamääräyksiä noudattaen.

- Vaasan hallinto-oikeus 20.6.2024 nro 846/2024 (Vantaan Energia Oy): Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli myöntänyt ympäristöluvan vaarallisen jätteen polttolaitoksen toiminnalle ja aloittamisoikeuden muutoksenhausta huolimatta. Hallinto-oikeus kumosi ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi aluehallintovirastolle. Hallinto-oikeus lausui päätöksensä täytäntöönpanosta seuraavasti: "Koska hallinto-oikeus kumoaa lupapäätöksen, kumoutuu nyt myös ympäristönsuojelulain 199 §:n nojalla myönnetty oikeus aloittaa toiminta muutoksenhausta huolimatta." Toiminnanharjoittaja katsoi päätöksen tarkoittavan, että Vaasan hallinto-oikeuden päätöstä tuli noudattaa heti. Epäselvää tässä tapauksessa oli, miten täytäntöönpanomääräystä olisi tullut tulkita, jos toiminta olisi ollut jo käynnissä.

- Vaasan hallinto-oikeus 21.11.2024 nro 1581/2024 (Romu Keinänen Oy): Etelä-Suomen aluehallintovirasto oli myöntänyt ympäristöluvan kierrätyslaitoksen toiminnalle ja aloittamisoikeuden muutoksenhausta huolimatta. Hallinto-oikeus kumosi ja palautti asian uudelleen käsiteltäväksi aluehallintovirastolle. Hallinto-oikeus totesi täytäntöönpanosta, että samalla kumoutuu aluehallintoviraston myöntämä aloittamislupa. Hallinto-oikeus määräsi myös välipäätöksellään muuttamansa täytäntöönpanomääräyksen voimassaolon lakkaamaan perustellen tätä seuraavasti: ”Hallinto-oikeus katsoo, ottaen huomioon oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 122 §:n 2 momentissa säädetty hallinto-oikeuden päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta asiassa, jossa tarvitaan valituslupa, että pääasialliseksi johtuen on syytä määrätä hallinto-oikeuden välipäätöksen voimassaolo lakkaamaan tämän päätöksen antamisen myötä.”

Uudenmaan ELY-keskuksen kertoman mukaan toiminnanharjoittaja tulkitsi viimeksi mainittua päätöstä niin, että sitä on noudatettava välittömästi. Uudenmaan ELY-keskukselle jäi Vaasan hallinto-oikeuden täytäntöönpanoa koskevien ilmaisujen jälkeen epäselväksi, oliko Vaasan päätöstä noudatettava välittömästi vai ei. Uudenmaan ELY-keskus kävi myös pohdintaa siitä, kenen tehtävänä on päättää päätöksen täytäntöönpanosta. Toiminnanharjoittaja tiedusteli Uudenmaan ELY-keskuksen kantaa asiaan ja pyysi myös tulkintaa sen osalta, miten ja millä aikataululla käynnissä oleva toiminta ajetaan alas. Uudenmaan ELY-keskuksen tiedustellessa Vaasan hallinto-oikeuden näkemystä päätöksensä täytäntöönpanosta, vastaus oli, että Vaasan hallinto-oikeuden yleisen tulkintalinjan mukaan ja ottaen huomioon päätöksen lopputulos ja mitä päätöksessä oli todettu täytäntöönpanosta, olisi se täytäntöönpantavissa välittömästi.

Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan viittaaminen hallintoprosessilain 122 §:n 2 momenttiin soveltuu sanamuotonsa takia huonosti kyseessä olevaan asiaan (kuten muihinkin vastaaviin tilanteisiin ympäristöasioissa). Lainkohdan sanamuoto ei varsinaisesti myöskään pakota ryhtymään täytäntöönpanoon, mitä tässä asiassa hallinto-oikeus on kuitenkin tarkoittanut. Uudenmaan ELY-keskus ei pidä mahdollisena, että täytäntöönpanosta päättäminen kuuluisi kokonaan toiminnanharjoittajalle. Valvontaviranomaisellakin pitää olla selkeä näkemys siitä, mitä päätöstä se edellyttää noudatettavan. Epäselvää tilanteessa on myös se, että mikäli toiminnanharjoittaja valittaisi hallinto-oikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen, olisiko korkeimman hallinto-oikeuden mahdollista määrätä välipäätöksellä toiminnan täytäntöönpanosta toisin.

Uudenmaan ELY-keskuksen mukaan laintulkinnallinen epäselvyys lupapäätösten täytäntöönpanosta muutoksenhaussa on johtanut valvontaviranomaisen näkökulmasta hankaliin ja ikäviin tilanteisiin, koska asian eri osapuolille on epäselvää tai heillä on eriävä näkemys siitä, onko toiminta lupapäätöksen perusteella täytäntöönpantavissa valituslupavaiheessa vai ei tai on epäselvää, mitä päätöstä tulisi muutoksenhakuvaiheessa noudattaa ennen päätöksen

lainvoimaisuutta. Valvontaviranomaisella on myös merkittävä rooli täytäntöönpanokysymysten tulkinnassa ja ratkaisemisessa, ja nyt havaittu epäselvä asiantila vaikeuttaa selkeää ja ennakoitavaa valvontatyön tekemistä. Usein tilanteissa on kyse myös isoista hankkeista, joilla on kiire erinäisistä syistä ja joissa toiminnanharjoittajalla on merkittäviä taloudellisia intressejä. Monet seikat puoltavat sitä, että asia tulisi lainsäädännöllisesti selventää.

Uudenmaan ELY-keskuksen näkemyksen mukaan on myös epäselvää, kuka päättää päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta valituslupaprosessin aikana tai siitä, mitä päätöstä noudatetaan muutoksenhakukäsittelyn aikana esimerkiksi yllä mainituissa tapauksissa. Uudenmaan ELY-keskuksen käsityksen mukaan Vaasan hallinto-oikeuden ja korkeimman hallinto-oikeuden tulkinta on, että päätöksen täytäntöönpanosta vastaisi ensikädessä toiminnanharjoittaja. Toiminnanharjoittajat kuitenkin kysyvät pääsääntöisesti ELY-keskuksen näkemystä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta.

Uudenmaan ELY-keskus pitää erittäin tärkeänä, että ympäristön käyttöä koskevien päätösten täytäntöönpanokelpoisuuteen liittyvä epäselvyys ja tulkinnanvaraisuus korjattaisiin lainsäädännöllä selkeämmäksi. Uudenmaan ELY-keskus kannattaa sitä, että ympäristöasioita koskevat päätökset, niiden ominaisen ympäristöä muokkaavan luonteen ja suuren asianosaispiirin vuoksi, olisi täytäntöönpantavissa vasta lainvoimaisena. Tämä helpottaisi merkittävästi myös valvontaviranomaisen valvontatyötä asian suhteen. Mikäli toiminnalle on myönnetty aloittamisoikeus, tulisi täytäntöönpanosta muutoksenhakutuomioistuimissa tämän osalta säätää tarkemmin tai velvoittaa muutoksenhakutuomioistuimia tarkemmin määrittämään päätöksen täytäntöönpanosta, jotta päätöksen täytäntöönpanosta ei synny asianosaisille epäselvyyttä.

Hallintotuomioistuinten vastauksista saadut tiedot

Korkein hallinto-oikeus on vastauksessaan todennut, että voimassa olevaan lakiin liittyvät lain-tulkintakysymykset ratkaistaan vireillä olevassa asiassa korkeimman hallinto-oikeuden lainkäytökokoonpanossa. Tämän vuoksi korkein hallinto-oikeus ei voi ennakkollisesti ilmoittaa kantansa asiaan. Korkein hallinto-oikeus on lisäksi todennut, että sen näkemyksen mukaan päätösten täytäntöönpanokelpoisuuteen ja valituslupajärjestelmään ei ole liittynyt käytännön ongelmia selvityspyynnössä mainittujen lakien osalta, eikä sen tiedossa ole, että selvityspyyntöä koskevissa vireillä olevissa ja valituslupaa vaativissa asioissa oikeudenkäynnin osapuolet olisivat tiedustelleet, onko hanke mahdollista aloittaa ennen kuin päätös on lainvoimainen. Korkein hallinto-oikeus ei ole nyt esillä olevissa asiaryhmissä toistaiseksi antanut tällaista täytäntöönpanokieltoa.

Vaasan hallinto-oikeus on vastauksessaan todennut muun ohella, että se ei voi avata yksittäisiä lainkäyttöratkaisuja laillisuusvalvojalle tuomioistuimen neuvottelusalaisuuskin huomioon ottaen. Vaasan hallinto-oikeus on kuitenkin yleisellä tasolla todennut, että varsin vakiintuneesti

ympäristöasioita koskevassa oikeuskäytännössä on katsottu, että hallintoprosessilain nojalla hallinto-oikeuden päätös on heti täytäntöönpantavissa sekä luvan kumoamistilanteissa että lupamääräysten muuttamistilanteissa. Lisäksi hallinto-oikeuden tehtävänä ei ole tehdä valvontaa ympäristöasioissa tai ohjeistaa toimivaltaisia valvontaviranomaisia. Jos Vaasan hallinto-oikeuden päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen, voi korkein hallinto-oikeus tehdä täytäntöönpanoa koskevia ratkaisuja. Vaasan hallinto-oikeuden tiedossa ei ole, että korkein hallinto-oikeus olisi puuttunut selvityspyynnössä tarkoitetuilta osin hallinto-oikeuden laintulkintaratkaisuihin ympäristönsuojelulain, vesilain ja maa-aineslain mukaisissa täytäntöönpanokysymyksissä.

Ministeriöiden vastauksista saadut tiedot

Ympäristöministeriön vastauksen mukaan lupapäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta on ympäristönsuojelulaissa ja maa-aineslaissa erityissäännöksiä siltä osin, kun kyse on lupaviranomaisen luvanhakijan aloitteesta antamista toiminnan aloittamista koskevista täytäntöönpanomääräyksistä ja täytäntöönpanoasian käsittelystä muutoksenhakutuomioistuimessa. Hallintoprosessilakia sovelletaan yleislakina täydentävästi lupapäätöksen täytäntöönpanoon. Ympäristöministeriö on todennut, että ottaen huomioon yleisen tavoitteen valituslupajärjestelmän järjestelmällisestä kehittämisestä ja käyttöönoton laajentamisesta sekä edellä lupapäätösten täytäntöönpanosta esiin nostetut seikat, ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten lupien täytäntöönpanokelpoisuudessa valituslupavaiheessa on sovellettava hallintoprosessilain 122 §:n 2 momenttia.

Ympäristöministeriö on vielä todennut, että arviointipyynnössä esiin nostettujen säännösten keskinäinen suhde käytännön soveltamistilanteissa voi joissain tapauksissa näyttäytyä tulkinanvaraisena. Ympäristöministeriö on kuitenkin katsonut, että ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain mukaisten lupien täytäntöönpanokelpoisuuteen valituslupavaiheessa koskevaan sääntelyyn ei liity sellaista merkittävää epätarkkuutta tai käytännössä esiin nousseita soveltamisongelmia, joiden vuoksi välittömiä lainsäädännön muutostarpeita voitaisiin tunnistaa. Ympäristöministeriö on vielä kertonut seuraavansa oikeuskäytännön kehitystä sekä tarpeen mukaan jatkavansa asiaa koskevan lainsäädännön toimivuuden ja kehittämistarpeiden arviointia.

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt lausuntoa asiassa myös turvallisuus- ja kemikaalivirastolta (Tukes), joka toimii kaivoslain tarkoittamana kaivosviranomaisena. Tukesin ja työ- ja elinkeinoministeriön arvion mukaan kaivoslain 169 § ei sisällä täsmällistä sääntelyä päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta tilanteissa, joissa valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja jossa tarvitaan valituslupa, mutta asettaa toiminnan aloittamiselle vaatimuksia, joita hallintoprosessilain 122 § ei edellytä. Tilanteissa, joissa hallintotuomioistuin ei ole ratkaisunsa yhteydessä määrännyt hallintoprosessilain 124 §:n mukaisesti päätöksen täytäntöönpanosta, kaivosviranomaisen täytäntöönpanomääräyksen voimassaolo ja suhde hallintoprosessilain 122 §:n 2

momentissa säädettyyn olisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tulkinnanvarainen valituslupavaiheessa. Tällöin voi kaivosviranomaisen näkemyksen mukaan syntyä tilanne, jossa ei ole selvää, onko kaivosviranomaisen antama täytäntöönpanomääräys voimassa. Tilanne aiheuttaisi epävarmuutta asianosaisille ja mahdollisesti kustannuksia.

Työ- ja elinkeinoministeriö on arvioinut, ettei ole täysin selvää, tulisivatko tällaisessa tapauksessa yleislaissa säädetyt poikkeukset sovellettaviksi ja tulisiko erityislain sääntelyä pitää tältä osin muun sääntelyn poissulkevana. Työ- ja elinkeinoministeriö näkemyksen mukaan lainsäädäntöä ei siten näiltä osin ole pidettävä täysin tyydyttävänä. Työ- ja elinkeinoministeriö on katsonut mahdollisten tarkastelu- ja täsmennystarpeiden kohdistuvan kaivoslakiin erityislakina. Työ- ja elinkeinoministeriö on kuitenkin todennut, ettei se arvioi mahdollisten täsmennystarpeiden olevan pakottavia. Asiaa koskeva säädösvalmistelu edellyttäisi kaivoslain 169 §:n kokonaisuuden huolellista tarkastelua.

Oikeusministeriö on vastauksessaan todennut, että mainittujen erityislakien pykälien ja lainvalmisteluaineiston välillä on epäjohtonmukaisuutta siltä osin, että pykälätasolla erityislainsäädäntö näyttää edellyttävän, että täytäntöönpantava päätös on lainvoimainen, mutta lainvalmisteluaineiston perusteella hallintoprosessilain 122 §:n 2 momentti soveltuu, ja päätökset ovatkin valituslupasääntelyn alaisina lähtökohtaisesti täytäntöönpantavissa, ellei valitus täytäntöönpanon takia käy hyödyttömäksi. Oikeusministeriön tietoon ei ole tullut, että edellä mainittu epäjohtonmukaisuus olisi aiheuttanut huomattavassa määrin ongelmia lainkäyttäjien keskuudessa. Tähän nähden oikeusministeriö on arvioinut, että mainittu epäjohtonmukaisuus ei edellytä välittömiä täsmenämiseen tähtäviä toimenpiteitä. Sikäli kuin asiassa kuitenkin ryhdyttäisiin täsmenämistoimenpiteisiin ja se tehtäisiin lakimuutoksin, tulisi muutokset oikeusministeriön näkemyksen mukaan tehdä erityislainsäädäntöön eikä hallintoprosessilakiin.

Oikeusministeriö on vastauksessaan vielä todennut, että hallintoprosessilain 122 §:n 2 momentin muotoilusta ei käy ilmi, mikä toimija arvioi valituksen täytäntöönpanon takia hyödyttömäksi käymistä. Mikäli oikeusministeriö esittäisi pykälän muotoilua tarkemman näkemyksen toimijasta, esittäisi se samalla tulkintakannanoton siitä, miten voimassa olevaa lakia tulisi soveltaa. Oikeusministeriö on katsonut, ettei sen rooliin lainvalmistelusta vastaavana tahona kuulu esittää kyseisenlaisia tulkintakannanottoja.

Arviointi

Hallintoprosessilain 122 § 2 momentti vastaa sisällöltään eräiden hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi annetun hallituksen esityksen ja eräiden ympäristöä koskevien hallintoasioiden muutoksenhakusäännösten tarkistamiseksi annetun hallituksen esityksen antamisen aikaan voimassa ollutta hallintolainkäyttölain 31 §:n 3 momenttia. Hallituksen esitys, jolla valituslupasääntely otettiin osaksi ympäristönsuojelulain, vesilain ja maa-aineslain

mukaisia lupa-asioita, vaikuttaa siis edellä olevan lainauksen perusteella perustuvan siihen, että hallintoprosessilain 122 §:n 2 momentti tulisi sovellettavaksi tilanteissa, joissa haetaan valituslupaa korkeimmalta hallinto-oikeudelta. Toisin sanoen tällä perusteella valituslupa-asiassa päätöksen voisi panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman.

Kuitenkin ympäristönsuojelulaki, vesilaki, maa-aineslaki ja kaivoslaki ovat erityislakeina lähtökohtaisesti ensisijaisesti noudatettavia suhteessa hallintoprosessilakiin, joka on yleislaki. Näissä erityislaeissa on todettu pääsääntönä, että lupaan perustuvat toimenpiteet tai luvanvarainen toiminta on aloitettavissa, hanke toteutettavissa tai maa-ainesten ottaminen aloitettavissa vasta, kun siihen oikeuttava päätös on tullut lainvoimaiseksi. Ainoana poikkeuksena tästä pääsäännöstä on mainittu näissä erityislaeissa pelkästään korvausta koskeva valitus. Näin ollen näiden lakien mukaisten lupapäätösten täytäntöönpanokelpoisuus näyttää olevan säännelty erityislaissa kattavasti.

Yleisesti lainopissa vakiintuneiden lakien keskinäisen hierarkian ja poikkeamissäännösten perusteella tällaisessa tilanteessa tulisi soveltaa yksinomaan erityislain säännöksiä. Derogaatio-säännösten mukaisesti vanhempi erityislaki syrjäyttää uudemman yleislain, joten lakien säätämisen ajankohdilla ei olisi tässä keskeistä merkitystä. Eduskuntahan voi toki tästä nimenomaisesti toisin säätää.

Edellä mainitussa hallituksen esityksessä onkin todettu, että hallintoprosessilain 122 §:n 2 momenttia tulisi poikkeuksena saman pykälän 1 momenttiin soveltaa myös ympäristönsuojelulain, vesilain ja maa-aineslain mukaisissa lupapäätöksissä. Tämä tarkoittaisi siis sitä, että huolimatta edellä todetusta tulkintasäännöstä ja erityislakien yksiselitteisistä säännöksistä, päätös voisi olla täytäntöönpantavissa ilman lainvoimaakin. Kysymys on siitä, tulevatko tässä tapauksessa perustelulausuman mukaisesti yleislaissa säädetyt poikkeukset sovellettaviksi, vaikka pääsääntö ja siihen liittyvät poikkeukset on ilmaistu erityislaeissa toisin, vai onko erityislakien sääntelyä pidettävä tältä osin muu sääntely poissulkevana. Arvioitaessa hallituksen esityksen perustelulausumien merkitystä on muistettava, ettei eduskunta niitä erikseen hyväksy, vaan itse säädösehdotuksen.

Edellä selostettujen lainkohtien sanamuotojen ja eri viranomaisilta saatujen vastausten perusteella ympäristönsuojelulain, vesilain, maa-aineslain ja kaivoslain mukaisten lupapäätösten täytäntöönpanokelpoisuus valituslupavaiheessa on säännelty siten, että sääntelykokonaisuus mahdollistaa toisistaan poikkeavia tulkintoja. Lainsäädännöstä ei ole yksiselitteisesti todettavissa, onko tarkastelun kohteena olevissa tilanteissa noudatettava erityislain sanamuotoa vai yleislaissa ilmaistua poikkeusta päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta.

Edellä selostetun perusteella se, onko ympäristönsuojelulain, vesilain, maa-aineslain ja kaivoslain mukaisten lupien täytäntöönpanokelpoisuudessa valituslupavaiheessa sovellettava

hallintoprosessilain 122 §:n 2 momentin mukaista poikkeusta lainvoimaisuusedellytyksestä, kun näiden erityislakien sääntelyssä nimenomaisesti edellytetään lainvoimaisuutta täytäntöönpanokelpoisuuden edellytyksenä, jää tulkinnallisesti epäselväksi.

Ympäristönsuojelulain, vesilain, maa-aineslain ja kaivoslain mukaisiin lupiin liittyy keskeisesti myös niiden valvonta viranomastoimin. Lupa- ja valvontaviranomaisten, hakijoiden, haitankärsijöiden sekä muiden tahojen oikeusturvan ja intressien kannalta sääntelyn tulisi olla yksiselitteistä. Kaikkien asiaan liittyvien tahojen tulisi olla selvillä, mitä ehtoja toiminnassa on noudatettava lupaprosessin eri vaiheissa. Nykytila ei ole tältä osin selkeä.

Totean myös, että vaikka näiden tarkasteltavana olevien lakien mukaisissa lupapäätöksissä päädyttäisiin sellaiseen sääntelyratkaisuun, että hallintoprosessilain 122 §:n 2 momentti tulisi sovellettavaksi valituslupavaiheessa, ei kyseinen lainkohta velvoita luvan hakijaa täytäntöönpanemaan lupapäätöstä välittömästi. Mikäli hallinto-oikeus katsoisi, että sen muuttama lupapäätös olisi tarpeen esimerkiksi ympäristönsuojelullisista syistä panna välittömästi täytäntöön ennen sen lainvoimaisuutta, tulisi hallintoprosessilain 123–124 §:n säännösten soveltamisen arviointi ajankohtaiseksi.

Totean myös havaintonani, että hallintoprosessilain 122 §:n 2 momentti on kirjoitettu passiivimuodossa. Siitä ei käy ilmi, kenen kuuluu arvioida ja ratkaista, käykö valitus täytäntöönpanon vuoksi hyödyttömäksi. Myös sitä koskeva menettely jää avoimeksi. Toisin sanoen:

- Onko päätöksen tekvän hallintotuomioistuimen velvollisuus arvioida täytäntöönpanokelpoisuutta sen lopettaessa asian käsittelyn,
- onko korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tarvittaessa kieltää päätöksen täytäntöönpano, jos valitus kävisi muutoin hyödyttömäksi,
- onko täytäntöönpanon hyödyttömäksi käyminen asianosaisen arvioitavaksi tarkoitettu seikka vai
- onko se mahdollisesti sellainen asia, johon valvontaviranomaisen on tarvittaessa reagoitava esimerkiksi aloittamisilmoituksen saatuaan?

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 2007:74 käsitellyt vastuunjakoa koskevaa kysymystä tulkitsemalla ennakkopäätöksessään hallintoprosessilain 122 §:n 3 momenttia edeltäneen hallintolainkäyttölain 31 §:n 2 momentin edellytysten arviointia. Sen mukaan maa- ja metsätalousministeriön olisi kyseessä olevassa metsästyslain mukaisessa asiassa tullut nimenomaisesti lausua päätöksen täytäntöönpanosta, vaikka ministeriö oli lausunnossaan todennut, että luvan tarkoituksen vuoksi päätöksen välitöntä täytäntöönpanoa oli pidetty niin itsestään selvänä, ettei päätöksen perustelemista ollut yleensääkään katsottu tältä osin tarpeelliseksi.

Kuten ELY-keskusten vastauksista käy ilmi, ne ovat tulkinneet jopa keskenään eri tavoin ympäristönsuojelulain, maa-aineslain ja vesilain mukaisten lupien täytäntöönpanokelpoisuutta

lainvoimaa vailla olevina valituslupavaiheessa. ELY-keskusten käytännön valvontatoiminnassa on havaittu joitakin tapauksia, joissa täytäntöönpanokelpoisuudesta valituslupavaiheessa on ollut epäselvyyttä tai eriäviä näkemyksiä ainakin toiminnanharjoittajan ja valvontaviranomaisen välillä. Käytännössä epäselvyyttä ELY-keskusten vastausten perusteella valvonnassa on aiheutunut myös siitä, minkä tahon tulisi arvioida ja ratkaista, käykö täytäntöönpano valituksen takia hyödyttömäksi. Myös Tukesin mukaan päätöksen täytäntöönpanoa koskeva sääntely on kaivoslain ja hallintoprosessilain täytäntöönpanosääntelyn ja keskinäisen suhteen osalta epätasällista ja johtaa mahdollisesti tulkinnanvaraisiin tilanteisiin.

Sääntelystä ei käy selvästi ilmi, onko hallintoprosessilain 122 §:n 2 momentissa ilmaistu poikkeus päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta valituslupahakemuksesta huolimatta tarkoitettu sovellettavaksi myös näiden erityislakien mukaisten lupien täytäntöönpanoon, vaikka lupien osalta on erityislaeissa nimenomaisesti todettu täytäntöönpanokelpoisuuden edellytyksenä lupapäätöksen lainvoimaisuus.

Johtopäätökset ja toimenpiteet

Saatan oikeusministeriön, ympäristöministeriön ja työ- ja elinkeinoministeriön tietoon havaitsemani ristiriitaisuuden ja tulkinnanvaraisuuden vesilain, ympäristönsuojelulain, maa-aineslain ja kaivoslain sääntelyssä lupapäätösten täytäntöönpanokelpoisuudesta lainvoimaa vailla olevina verrattuna yleislain eli hallintoprosessilain sääntelyyn. Vesilain, ympäristönsuojelulain ja maa-aineslain täytäntöönpanosääntelyä koskevan hallituksen esityksen mukaan päätökset olisivat valituslupavaiheessa täytäntöönpantavissa, mutta säännösten sanamuodon mukainen tulkinta ei vastaa tätä.

Vailla lainvoimaa olevien ympäristönsuojelulain, maa-aineslain, vesilain ja kaivoslain mukaisten lupien täytäntöönpanokelpoisuutta koskevaan sääntelyyn liittyy valtioneuvoston oikeuskanslerista annetun lain 7 §:ssä tarkoitettuja ”puutteita tai ristiriitaisuuksia taikka jos ne ovat aiheuttaneet oikeudenkäytössä tai hallinnossa epätietoisuutta tai eriäviä tulkintoja.” Oikeuskanslerilla on oikeus tehdä ehdotuksia säännösten ja määräysten kehittämiseksi ja muuttamiseksi.

Vesilain, ympäristönsuojelulain, maa-aineslain ja kaivoslain selventäminen olisi tarpeen muuttamalla säännösten sanamuotoa joko lainvoimaisuuden edellytyksestä lupapäätösten täytäntöönpanokelpoisuudelle tai toteamalla säännösten tasolla, ettei hallintoprosessilain 122 §:n 2 momenttia päätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta sovelleta tässä tilanteessa.

Lisäksi saatan oikeusministeriön tietoon myös huomioni, että hallintoprosessilain 122 §:n 2 momentissa ei säädetä yksiselitteisesti siitä, kenen vastuulla on sen arvioiminen, kävisikö muutoksenhaku täytäntöönpanon takia hyödyttömäksi.

Pyydän oikeusministeriötä, ympäristöministeriötä ja työ- ja elinkeinoministeriötä ilmoittamaan minulle viimeistään 30.6.2026 ehdotukseni aiheuttamista mahdollisista toimistaan.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Esittelijäneuvos

Elina Nyholm