

Valituskelpoisuus ja viranomaisen passiivisuus hallintolainkäytössä

Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2025:2 analyysi

OT00BG50

Oikeudenkäynti hallintoasioissa

ON-työ

Laatija:

Vilma Riihimäki

8.5.2026

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

ON-työ

Oppiaine: Hallinto-oikeus

Tekijä(t): Vilma Riihimäki

Otsikko: Valituskelpoisuus ja viranomaisen passiivisuus hallintolainkäytössä - korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO 2025:2 analyysi

Ohjaaja(t): Hanna Hämäläinen

Sivumäärä: 25 sivua

Päivämäärä: 8.5.2026

Tutkielmassa tarkastellaan valituskelpoisen päätöksen käsitettä hallintolainkäytössä sekä viranomaisen passiivisuutta ja toimimatta jättämistä ilmasto-oikeudellisessa kontekstissa. Tutkielman keskiössä on korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2025:2, jossa tuomioistuimien arvioi valtioneuvoston toimia ilmastolain (423/2022) tavoitteiden saavuttamiseksi sekä asian valituskelpoisuutta. Tarkoituksena on selvittää, millä perusteilla valituskelpoisuutta arvioidaan tilanteissa, joissa viranomaisen kannanotto ei ilmene perinteisenä hallintopäätöksenä sekä millainen merkitys viranomaisen passiivisuudella ja toimimatta jättämisellä on valituskelpoisuuden arvioinnissa. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan, onko viranomaisen passiivisuus tai toimimatta jättäminen mahdollista saattaa kansallisen hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi hallintoriita-asiana.

Tutkimus perustuu oikeusdogmaattiseen eli lainopilliseen menetelmään, jonka avulla analysoidaan voimassa olevaa oikeutta. Tarkastelussa hyödynnetään keskeisinä lähteinä lainsäädäntöä, lainvalmisteluaineistoja, oikeuskäytäntöä sekä oikeuskirjallisuutta. Tutkimuskysymyksiä tarkastellaan erityisesti hallintolainkäytön näkökulmasta, painottuen valituskelpoisen päätöksen edellyttämiseen hallintoprosessissa sekä viranomaisen toiminnan ja passiivisuuden oikeudelliseen merkitykseen muutoksenhaussa.

Kansainvälisesti tarkasteltuna ilmasto-oikeudenkäyntien yhtenä perusteena on lähes poikkeuksetta toiminut valtion tai viranomaisen passiivisuus ilmastonmuutoksen vastaisissa toimissa. Suomen lainsäädäntö ei mahdollista valtion tai viranomaisen passiivisuudesta valittamista, eikä kansallisessa oikeusjärjestyksessä ole käytössä niin kutsuttua passiivisuuskannetta. Oikeuskäytännön kehittyminen voi kuitenkin mahdollistaa uusia oikeussuojakeinoja erityisesti ilmasto-oikeudenkäynneissä. Tutkimuksessa tarkastellaan sekä kansallisen lainsäädännön että kansainvälisen oikeuskäytännön avulla sitä, millä tavoin kansallinen lainsäädäntö mahdollistaa tehokkaan oikeussuojan tilanteissa, joissa asian perusteena ei ole valituskelpoinen hallintopäätös.

Tutkimus osoittaa, että ratkaisu KHO 2025:2 ilmentää valituskelpoisuuden tulkinnan asteittaista laajenemista ilmastoasioissa. Ratkaisussa ilmastovuosikertomukseen sisältyvä lisätoimien tarpeen arviointi katsottiin päätökseen rinnastettavaksi kannanotoksi, mikä mahdollistaa tuomioistuimien valvonnan myös tilanteissa, joissa viranomaisen toiminta ilmenee passiivisuutena. Samalla ratkaisu vahvistaa tehokkaan oikeussuojan merkitystä ja korostaa oikeussuojakeinojen ajallista oikea-aikaisuutta ilmastoasioissa.

Avainsanat: hallintolainkäyttö, valituskelpoinen päätös, muutoksenhaku, ilmasto-oikeus, tehokas oikeussuoja, viranomaisen passiivisuus, päätökseen rinnastettava ratkaisu

Sisällys

Valituskelpoisuus ja viranomaisen passiivisuus hallintolainkäytössä	I
Lähteet.....	IV
Lyhenteet.....	VI
1 Johdanto	1
1.1 Tutkielman tausta.....	1
1.2 Tutkimuskysymykset, tutkimusmenetelmä ja tutkielman rakenne	2
2 Valituskelpoisuuden normiperusta	4
2.1 Kansainvälisten sopimusten vaikutus.....	4
2.2 Kansallinen lainsäädäntö	6
2.3 Valituskelpoisuuden merkitys oikeusturvan ja hallintoprosessin kannalta.....	8
3 Oikeuskäytäntö	11
3.1 Suomen ensimmäinen ilmasto-oikeudenkäynti KHO 2023:62	11
3.2 EIT:n KlimaSeniorinnen-ratkaisu	12
3.3 Ratkaisu KHO 2025:2	13
3.4 Kansallisen oikeuskäytännön kehittyminen ilmasto-oikeudenkäynneissä.....	16
3.4.1 KlimaSeniorinnen-ratkaisun vaikutukset ratkaisuun KHO 2025:2	16
3.4.2 Ratkaisun KHO 2025:2 vertailu aiempaan oikeuskäytäntöön	17
4 Hallintoriitamenettely ja valtion passiivisuus ilmastotoimissa.....	19
4.1 Hallintoriidan soveltamisala	19
4.2 Hallintoprosessuaaliset rajoitteet	20
4.2.1 Asianosaisasema.....	20
4.2.2 Vallan kolmijako-oppi.....	21
5 Yhteenveto ja johtopäätökset	24

Lähteet

Kirjallisuus

- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsingin yliopisto 2011.
- Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Sheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. WSOY 2011.
- Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsingin yliopisto 2011.
- Hollo, Erkki, Johdatus ympäristöoikeuteen. 3., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2009.
- Hösli, Andreas – Rehmman, Meret, Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland: the European Court of Human Rights' Answer to Climate Change. *Climate Law* 14/2024, s. 263–284.
- Koivuluoma, Anu – Paso, Mirjami – Saukko, Petri – Tarukannel, Veijo – Tolvanen, Matti, Hallintolainkäyttö. 2., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2020.
- Kulovesi, Kati – Mähönen, Maiju – Laininen, Jenni, Ilmasto-oikeus: Globaali ilmasto-oikeus ja Suomi. Alma Talent Oy 2024.
- Mäenpää, Olli, Oikeudenkäynti hallintoasioissa: hallintoprosessioikeuden perusteet. 2., uudistettu painos. Alma Insights, Helsinki 2025.
- Nordlander, Linnéa, Constitutional boundaries after Verein KlimaSeniorinnen: Lessons on domestic rights-based climate change litigation from the Swedish Supreme Court's Aurora Judgment. *Review of European, Comparative & International Environmental Law* 34(2)/2025, s. 566–571.
- Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. 7., uudistettu painos. Alma Talent Oy 2026.
- Selvenius-Hurme, Liisa, Ilmastopolitiikka oikeudenkäynnin kohteena – onko valtion ilmastotoimien riittävyys mahdollista saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi hallintoriitana? *Oikeus* 1/2019, s. 67–78.
- Vihervuori, Pekka, Uuden ilmastolain muutoksenhakusäntely: Oikeudellinen selvitys ympäristöministeriölle. Ympäristöministeriön julkaisuja 2022.

Weber, Teresa, KlimaSeniorinnen: Changing Legal Opportunity Structures in the Face of the Climate Crisis. *Austrian Law Journal* 100/2024, s. 100–116.

Virallislähteet

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

HE 239/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ilmastolain muuttamisesta.

Oikeustapaukset

KHO 2023:62

KHO 2025:2

Carême v. France 7189/21

De Geouffre de la Pradelle v. France 12964/87

Duarte Ahostinho and Others v. Portugal and Others 39371/20

Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20

Urgenda Foundation v. State of Netherlands 19/00135

Anton Foley and others v. Sweden Ö 7177-23

Muut lähteet

Ilmastovalitus korkeimmalle hallinto-oikeudelle, <https://www.sll.fi/wp-content/uploads/2024/08/ilmastovalitus-korkeimmalle-hallinto-oikeudelle.pdf> (Luettu 18.2.2026).

The Aarhus Convention – An Implementation Guide. United Nations Economic Commission for Europe 2., uudistettu painos 2014.

https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/Publications/Aarhus_Implementation_Guide_interactive_eng.pdf (Luettu 12.4.2026).

Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HE	hallituksen esitys
HOL	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
KHO	korkein hallinto-oikeus
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
YK	Yhdistyneet kansakunnat
Århusin sopimus	Yleissopimus tiedonsaannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (Sops 121/2004)

1 Johdanto

1.1 Tutkielman tausta

Tutkielman¹ tausta on ilmasto-oikeudessa, joka on verrattain nuori ja nopeasti kehittyvä oikeudenala. Ilmasto-oikeus on syntynyt vastaamaan ilmastonmuutoksen muodostamaan laaja-alaiseen, yhteiskunnalliseen ja oikeudelliseen haasteeseen. Sen juuret ovat kansainvälisessä oikeudessa, erityisesti Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ilmastonmuutosta koskevassa puitesopimuksessa (SopS 61/1994) sekä sitä seuranneissa Kioton pöytäkirjassa (SopS 13/2005) ja Pariisin ilmastopöytäkirjassa (SopS 76/2016). Näiden kansainvälisten velvoitteiden toimeenpano on johtanut laajaan sääntelykehitykseen niin Euroopan unionin tasolla kuin kansallisissa oikeusjärjestelmissä.²

Oikeuskäytännön näkökulmasta ilmasto-oikeus on kuitenkin edelleen monissa valtioissa muotoutumisvaiheessa. Tämä johtuu muun muassa oikeudellisten vaatimusten uudesta luonteesta sekä siitä, että ilmastonmuutoksen globaalien vaikutusten vuoksi osapuolten väliset oikeussuhteet eivät ole aina selkeästi hahmotettavissa. Koska kyse on täysin uudelta tilanteelta, aiempaa oikeudellista mallia ei ole ollut käytettävissä tilanteiden ratkaisemiseksi.³ Lisäksi eri maiden välinen oikeudellinen vertailu on ilmastoasioissa erityisen hankalaa, sillä varsinaiset muutoksenhakusäännökset hallintopäätöksiin liittyen löytyvät tyypillisesti vain maista, joissa on erillinen hallintotuomioistuin, kuten Suomessa.⁴

Suomessa ilmastolain (423/2022) soveltamista koskeva oikeuskäytäntö on toistaiseksi ollut vähäistä, sillä korkein hallinto-oikeus (KHO) on antanut vain kaksi nimenomaisesti ilmasto-oikeudellista ratkaisua: KHO 2023:62 ja KHO 2025:2. Molemmat ratkaisut ovat koskeneet ilmastolain mukaista valtioneuvoston ilmastovuosikertomusta sekä siihen kohdistuvia valituksia. Tässä tutkielmassa tarkastellaan erityisesti ratkaisua KHO 2025:2 ja sen suhdetta aiempaan oikeuskäytäntöön.

Ratkaisussa KHO 2025:2 arvioitiin valtioneuvoston antaman ilmastovuosikertomuksen oikeudellista luonnetta ja sen valituskelpoisuutta. Tapauksessa Suomen luonnonsuojeluliitto

¹ Tutkimus perustuu seminaarityöhön, jonka ovat laatineet Senja Miettinen ja Vilma Riihimäki.

² Kulo-vesi ym. 2024, s. 31–34.

³ Vihervuori 2022, s. 11.

⁴ Vihervuori 2022, s. 11.

ry, Greenpeace Norden, Amnesty International Suomen osasto ry, Suoma Sámi Nuorat ry, Ilmastovanhemmat ry ja Luonto-Liitto ry valittivat korkeimpaan hallinto-oikeuteen katsoen, ettei valtioneuvosto ollut ryhtynyt riittäviin toimenpiteisiin ilmastolaissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi vuoden 2024 ilmastovuosikertomuksen antamiseen mennessä. Lisätoimien tarve oli kuitenkin tunnistettu jo vuoden 2023 ilmastovuosikertomuksessa. Valittajien mukaan uuden ilmastovuosikertomuksen antaminen ilman lisätoimipäätöstä osoitti, että valtioneuvosto oli laiminlyönyt ilmastolain mukaiset velvoitteensa. Lisäksi valtioneuvoston passiivisuuden katsottiin vaarantavan ilmastolain tavoitteiden toteutumisen sekä loukkaavan valittajien perus- ja ihmisoikeuksia.⁵

Ratkaisussa keskeisiksi oikeudellisiksi kysymyksiksi muodostuivat, kohdistuiko valitus sellaiseen päätökseen, joka on hallintoprosessissa valituskelpoinen, ja missä laajuudessa tuomioistuin voi arvioida valtioneuvoston ilmastopolitiikkaa koskevien ratkaisujen lainmukaisuutta. Arvioinnissa otettiin huomioon aikaisempi oikeuskäytäntö, erityisesti ratkaisu KHO 2023:62, sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisu Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland (KlimaSeniorinnen-ratkaisu), jossa korostettiin valtioiden velvollisuutta turvata tehokas oikeussuoja ilmastovelvoitteiden toteutumisen osalta.

1.2 Tutkimuskysymykset, tutkimusmenetelmä ja tutkielman rakenne

Tutkimusta lähestytään seuraavien tutkimuskysymysten kautta:

- 1) Millä tavoin valituskelpoisen päätöksen edellyttäminen hallintoprosessissa vaikuttaa mahdollisuuksiin saattaa valtion ilmastotoimet tuomioistuimen arvioitavaksi Suomessa?
- 2) Onko valtion passiviteetti ilmastotoimissa mahdollista saattaa kansallisen hallintotuomioistuimen arvioitavaksi hallintoriitana?

Tutkimus perustuu oikeusdogmaattiseen eli lainopilliseen metodiin, jonka keskeisenä tavoitteena on voimassa olevan oikeuden systematisointi ja tulkinta.⁶ Tutkimuskysymyksiin

⁵ Ilmastovalitus 2024, s. 1–6.

⁶ Hirvonen 2011, s. 21–22.

on pyritty vastaamaan oikeuskäytännön, lainsäädännön, lainvalmisteluaineistojen sekä oikeuskirjallisuuden avulla.

Tutkielma koostuu neljästä pääluvusta. Luvussa 2 tarkastellaan tutkimuskysymysten kannalta relevanttia kansainvälistä ja kansallista lainsäädäntöä. Tarkoituksena on ensinnäkin hahmottaa kansainvälisen oikeuden vaikutus oikeuteen saattaa ilmastonmuutosta koskeva oikeudenkäynti vireille kansallisissa tuomioistuimissa. Kansallisen lainsäädännön osalta luvussa 2 käsitellään valituskelpoisuuden oikeudelliset perusteet sekä arvioidaan sen merkitystä hallintoprosessissa. Luvussa 3 tarkastellaan sekä kansallista että kansainvälistä oikeuskäytäntöä. Luvussa analysoidaan valituskelpoisen hallintopäätöksen arviointia ratkaisujen KHO 2023:62 ja KHO 2025:2 näkökulmasta. Luvussa tarkastellaan myös KlimaSeniorinnen-ratkaisun vaikutuksia kansallisen oikeuskäytännön kehittymiseen. Luvussa 4 käsitellään tutkimuskysymyksen toista osaa eli sitä, onko ilmastotoimia koskeva asia mahdollista saattaa hallintotuomioistuimeen hallintoriitana, sekä analysoidaan tähän mahdollisesti liittyviä hallintoprosessuaalisia haasteita. Luvussa 5 esitellään tutkielman keskeiset johtopäätökset sekä yhteenveto.

2 Valituskelpoisuuden normiperusta

2.1 Kansainvälisten sopimusten vaikutus

Ilmasto-oikeudenkäyntien analysoimiseksi on välttämätöntä tarkastella niihin liittyvää relevanttia kansainvälistä ja kansallista lainsäädäntöä. Suomalainen oikeusjärjestelmä on järjestetty siten, että ilmastonmuutokseen liittyvät kanteet käsitellään hallinto-oikeuksissa.⁷ Kuten edellä mainittu, kumpikin Suomen ilmasto-oikeudenkäynneistä on liittynyt erityisesti valituskelpoisen hallintopäätöksen tulkintaan. Ilmasto-oikeudenkäynteihin liittyvän kansallisen lainsäädännön tarkempi tarkastelu on siten rajoitettu hallintoprosessioikeudellisiin lähtökohtiin. Kansainväliset sopimukset jättävät ilmasto-oikeudenkäynteihin liittyvien hallintoprosessuaalisten edellytysten tarkemman määrittelyn kansallisen lainsäädännön tehtäväksi. Kuitenkin kansainväliset sopimukset ja erityisesti kansainvälisten tuomioistuinten oikeuskäytäntö vaikuttavat siihen, millaisia edellytyksiä kansallinen lainsäädäntö voi asettaa tuomioistuinmenettelyn aloittamiseksi ilmastonmuutokseen liittyvissä asioissa.

Euroopan ihmisoikeussopimus lisäpöytäkirjoineen ovat Suomessa voimassa olevaa oikeutta eduskuntalain tasoisena säädöksenä.⁸ Ihmisoikeussopimuksen varsinainen sisältö määräytyy erityisesti EIT:n oikeuskäytännössä.⁹ Oikeuskäytännöllä on korostunut merkitys ihmisoikeussopimuksen tulkintaan tuomioistuimissa, sillä EIT:n ratkaisukäytäntö sisältää kansallisia tuomioistuimia *oikeudellisesti sitovia linjauksia* ihmisoikeussopimuksen sisällöstä.¹⁰

Kansallisten oikeussuojakeinojen riittävyyden ja niiden asettamien ehtojen arviointiin vaikuttaa erityisesti EIS 6 artikla, joka takaa yksilölle oikeuden oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin. Sopimusvaltioilla on EIT:n mukaan vapaus valita oikeusjärjestelmäänsä sopivat keinot sen varmistamiseksi, että kansallinen oikeusjärjestelmä täyttää EIS 6 artiklan asettamat vaatimukset.¹¹ EIT on kuitenkin painottanut, että asianosaisella on oltava oikeus saattaa asia vireille tuomioistuinmenettelyssä, silloin kun hallintoviranomainen päättää hänen

⁷ Useassa muussa eurooppalaisessa valtiossa ilmastokanteet on käsitelty yleisissä tuomioistuimissa siviiliasiana (ks. esim. Urgenda Foundation v. State of Netherlands 19/00135; Anton Foley and others v. Sweden Ö 7177-23). Eri valtioiden oikeusjärjestelmien eroavaisuuksien lähempi tarkastelu on jätetty tämän esityksen ulkopuolelle.

⁸ Pellonpää ym. 2026, s. 65.

⁹ Pellonpää ym. 2026, s. 70.

¹⁰ Hallberg ym. 2011, s. 177-178.

¹¹ Hadjianastassiou v. Greece 1294/87, kappale 33.

oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan.¹² Vaikka kansallinen lainsäädäntö voi asettaa rajoituksia sille, miten lainsäädäntö määrittelee valituskelpoisen hallintopäätöksen, yksilölle on taattava ennakoitava ja tosiasiallisesti tehokas muutoksenhakukeino viranomaisen hallintopäätökseen.¹³ Kansallinen lainsäädäntö ei saa siten tarpeettomasti vaikeuttaa tai tehdä tosiasiallisesti mahdottomaksi muutoksenhakua hallintoasioissa.

Lisäksi EIS 13 artikla edellyttää, että jokaisella on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino myös tilanteissa, joissa oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Tosiasiallisesti tehokkaita kansallisia oikeussuojakeinoja arvioitaessa EIS 13 artiklan merkitys on kuitenkin vähäisempi EIS 6(1) artiklan *lex specialis* -luonteisuuden vuoksi.¹⁴

Yleissopimus tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta päätöksentekoon sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa (Århusin sopimus, Sops 121/2004) sisältää hallintoprosessiin vaikuttavia säännöksiä erityisesti asianosaisaseman määräytymisestä ilmasto-oikeudenkäynneissä.¹⁵ Århusin sopimuksen 9(3) artikla sisältää säännöksen yleisön oikeudesta turvautua hallinnollisiin menettelyihin viranomaisten kansallisen ympäristölainsäädännön kanssa ristiriidassa olevien toimien tai laiminlyöntien (*acts and omissions*) tutkimiseksi uudelleen. Kansallisen lainsäädännön asettamat vaatimukset eivät saa olla liian joustamattomia, vaan niiden tulee olla yhteneväisiä Århusin sopimuksen tavoitteiden kanssa.¹⁶ Århusin sopimuksen 9(3) artiklassa käytetty *yleisön* käsite pitää sisällään sekä yksittäiset kansalaiset että näitä edustavat ympäristöjärjestöt.¹⁷

Nämä ihmisoikeusvelvoitteet vahvistavat lähtökohtaa, jonka mukaan yksilön oikeusasemaan vaikuttavien ratkaisujen tulee pääsääntöisesti olla tuomioistuimen kontrollin piirissä. Kansainväliset sopimukset vaikuttavat siten myös hallintoprosessuaalisten säädösten, kuten esimerkiksi valituskelpoisen hallintopäätöksen tai asianosaiskelpoisuuden, tulkintaan erityisesti epäselvissä tilanteissa.

¹² Pellonpää ym. 2026, s. 565.

¹³ De Geouffre de la Pradelle v. France 12964/87, kappale 34.

¹⁴ Pellonpää ym. 2026, s. 989.

¹⁵ Århusin sopimuksen ja Sopimuksen Euroopan unionin toiminnasta (2016/c 202/01) 263 artiklan välinen yhteensopivuuden tarkastelu on jätetty tämän esityksen ulkopuolelle.

¹⁶ The Aarhus Convention – An Implementation Guide 2014, s. 198.

¹⁷ Hollo 2009, s. 110.

2.2 Kansallinen lainsäädäntö

Valituskelpoisuuden lähtökohdat kansallisessa oikeudessa perustuvat sekä perustuslaissa turvattuun oikeusturvaan että hallintoprosessia koskevaan lainsäädäntöön. Perustuslain (PL, 731/1999) 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Säännös ilmaisee oikeusturvan saatavuuteen liittyvän yleisen periaatteen, jonka mukaan viranomaisen päätökseen on oltava käytettävissä tehokas oikeussuojakeino silloin, kun ratkaisu vaikuttaa yksilön oikeusasemaan.

Oikeusturvaan voidaan katsoa sisältyvän kolme toisiaan täydentävää peruselementtiä, joita ovat oikeusturvan saatavuus ja pääsy riippumattomaan tuomioistuimeen, oikeus asian asianmukaiseen ja viivytyksettömään käsittelyyn tuomioistuimessa sekä oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, jonka keskeisistä takeista säädetään lailla.¹⁸ Lisäksi hallinnon lainalaisuutta koskeva PL 2.3 § edellyttää, että viranomaistoiminnan lainmukaisuus voidaan tarvittaessa saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi. Julkisella vallalla on myös PL 22 §:n nojalla velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä ohjaa lain soveltamista ja tulkintaa myös valituskelpoisuutta koskevissa kysymyksissä. Näin ollen valituskelpoisuutta koskevaa sääntelyä ei voida tarkastella vain prosessiteknisenä kysymyksenä, vaan se kytkeytyy välittömästi myös perusoikeuksien toteutumiseen.

Tarkemmat säännökset hallintopäätöksen valituskelpoisuudesta sisältyvät lakiin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (HOL, 808/2019). HOL 6.1 §:n mukaan valittamalla saa hakea muutosta päätökseen, jolla viranomainen on ratkaissut hallintoasian tai jättänyt sen tutkimatta. Näin ollen viranomaisen hallintoasiassa tekemä ratkaisu eli *hallintopäätös on lähtökohtaisesti valituskelpoinen*.¹⁹ Sen sijaan HOL 6.2 §:n mukaan pelkästään asian valmistelua ja täytäntöönpanoa koskevat ratkaisut sekä hallinnon sisäiset määräykset jäävät pääsääntöisesti muutoksenhaun ulkopuolelle.²⁰

Valituskelpoisuuden arvioinnissa ratkaisevaa ei kuitenkaan ole yksinomaan päätöksen nimike tai sen muodollinen luonne, vaan ennen kaikkea päätöksen sisältö ja oikeusvaikutukset.

¹⁸ Mäenpää 2025, s. 42.

¹⁹ Mäenpää 2025, s. 74–75.

²⁰ HE 29/2018 vp, s. 74. Esitöiden mukaan valituskelpoisuuden ulkopuolelle on ollut tarkoituksena rajata esimerkiksi sellaiset päätökset, jotka koskevat täytäntöönpanoon liittyviä teknisiä toimenpiteitä. Sen sijaan itsenäiset hallintopäätökset, jotka liittyvät täytäntöönpanoon, säilyvät valituskelpoisina.

Ratkaisun on oltava luonteeltaan asiasisältöinen ja sitova, ja sillä on oltava vaikutusta jonkun oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Myöskään päätöksen lopputuloksella ei ole valituskelpoisuuden kannalta ratkaisevaa merkitystä.²¹

HOL 6 §:n sanamuoto on kuitenkin luonteeltaan yleisluonteinen, eikä siinä määritellä tyhjentävästi kaikkia niitä tilanteita, joissa viranomaisen tekemä päätös on katsottava muutoksenhakukelpoiseksi hallintopäätökseksi.²² Täten epätavanomaisissa tilanteissa arviointi edellyttää tapauskohtaista arviointia, ja keskeiseksi nousevat PL 21 §:ssä turvatun oikeusturvan vaatimukset. Arvioinnissa kiinnitetään erityisesti huomiota siihen, sisältääkö päätös sellaisen ratkaisun, jolla on välitön vaikutus jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun. Lisäksi valituskelpoisuuden rajanvetoihin vaikuttavat perusoikeussäännöksistä seuraavat vaatimukset tehokkaasta pääsystä tuomioistuimeen.²³

Valituskelpoisuutta voidaan täten pitää prosessinedellytyksenä, joka ratkaisee, voidaanko asia ylipäätään ottaa hallintotuomioistuimen tutkittavaksi. HOL 81.2 §:n mukaan, mikäli päätös ei ole valituskelpoinen, on hallintotuomioistuimen jätettävä valitus tutkimatta. Tällöin hallintotuomioistuimella ei ole toimivaltaa.²⁴

Ilmastoasioissa valituskelpoisuutta täsmentää lisäksi ilmastolain 21 b §, joka sisältää erityissäännökset muutoksenhausta ilmastopolitiikan suunnitelmia koskeviin valtioneuvoston päätöksiin. Säännös lisättiin lakiin hallituksen esityksen (HE 239/2022 vp) perusteella, ja se tuli voimaan maaliskuussa 2023.²⁵ Säännöksen mukaan muutoksenhaussa sovelletaan pääsääntöisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia, mutta ilmastolaissa määritellään erikseen valitusoikeuden laajuus ja keskeiset prosessinedellytykset.

Ilmastolain 21 b §:n 2 momentin mukaan valitusoikeus on sillä, jonka oikeutta, velvollisuutta tai etua ilmastonmuutoksen tai sen hillitsemisen vaikutukset tai siihen sopeutuminen voivat erityisellä tavalla koskea. Lisäksi valitusoikeus on näiden etuja edustavilla rekisteröidyillä yhdistyksillä ja säätiöillä sekä maakunnan liitolla, tietyillä viranomaisilla, saamelaiskäräjillä

²¹ Mäenpää 2025, s. 75–77.

²² HE 29/2018 vp, s. 73. Esitöiden mukaan valituskelpoisuutta koskevaa yleissäännöstä ei ole mahdollista määritellä tyhjentävästi, minkä vuoksi päätöksen valituskelpoisuus joudutaan arvioimaan tapauskohtaisesti ottaen huomioon asianosaisen oikeusturvan tarve, päätöksen oikeusvaikutukset sekä oikeuskäytäntö.

²³ Vihervuori 2022, s. 24

²⁴ Mäenpää 2025, s. 74–76.

²⁵ Kulovesi ym. 2024, s. 496-498.

ja kolttien kyläkokouksella. Säännöksessä yhdistyvät siten yksilölliseen erityisyyteen perustuva valitusoikeus sekä ympäristöasioille tyypillinen järjestövalitus.

Hallituksen esityksen mukaan ilmastolain muutoksenhakusäännöksen tavoitteena oli vahvistaa oikeusturvaa ilmastopoliittisessa päätöksenteossa, vähentää oikeudellista epävarmuutta, yhtenäistää ilmastolakia muuhun ympäristölainsäädäntöön sekä lisätä lain selkeyttä muutoksenhaun osalta ja parantaa vaikutusmahdollisuuksia ympäristöasioissa.²⁶ Lisäksi muutoksenhakua koskeva säännös toteuttaa myös Århusin sopimuksen määräyksiä ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen positiivisia toimintavelvoitteita.²⁷ Sääntelyllä pyrittiin siten sekä kansallisen oikeussuojajärjestelmän selkeyttämiseen että kansainvälisistä velvoitteista johtuvien oikeussuojavaatimusten ennakoivaan huomioimiseen.

Ilmastolain 21 b § toimii suhteessa HOL:n yleissäännöksiin erityissäännöksenä. Vaikka HOL soveltuu siltä osin kuin ilmastolaissa ei toisin säädetä, ilmastolaissa on nimenomaisesti säädetty muutoksenhakuoikeudesta ilmastosuunnitelmia koskeviin valtioneuvoston päätöksiin sekä määritelty valitusoikeuden laajuus. Sääntelyn soveltamisala on kuitenkin rajattu. Ilmastolain 21 b § koskee nimenomaisesti ilmastopolitiikan suunnitelmia koskevia valtioneuvoston päätöksiä, eikä se kata kaikkia ilmastolain nojalla tehtäviä ratkaisuja. Erityisesti tilanteet, joissa lisätoimiin ei ryhdytä tai joissa kyse on muusta kuin suunnitelman hyväksymistä tai muuttamista koskevasta päätöksestä, jäävät lähtökohtaisesti HOL:n yleissääntelyn ja oikeuskäytännön varaan.²⁸

2.3 Valituskelpoisuuden merkitys oikeusturvan ja hallintoprosessin kannalta

Hallintoprosessissa oikeudenkäynnin kohteena on pääsääntöisesti *hallintoviranomaisen tekemä hallintopäätös, jolla on lakia soveltaen perustettu, muutettu tai kumottu julkisoikeudellinen oikeussuhde viranomaisen ja asianosaisen välillä.*²⁹ Tällaisiin päätöksiin voidaan lähtökohtaisesti hakea muutosta valittamalla hallintotuomioistuimeen, jolloin valituksen tekeminen käynnistää hallintoasiaa koskevan oikeudenkäynnin eli hallintoprosessin.³⁰ Hallintoprosessin keskeisenä tehtävänä on turvata tehokas oikeusturva viranomaisen ja yksityisen välisessä suhteessa, suojata yksityisen aineellisia oikeuksia ja

²⁶ HE 239/2022 vp., s. 14-15. Kts. myös Kulovesi ym. 2024, s. 497.

²⁷ HE 239/2022 vp., s. 58-59. Kts. myös Kulovesi ym. 2024, s. 497-498.

²⁸ Kulovesi ym. 2024, s. 498-500.

²⁹ Mäenpää 2025, s. 12.

³⁰ Mäenpää 2025, s. 12.

etuja, sekä varmistaa, että julkisen vallan käyttö on lainmukaista. Tämän lisäksi hallintoprosessi toteuttaa oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin vaatimuksia, ratkaisee oikeusriitoja, ohjaa lain soveltamista sekä toteuttaa laajemmin oikeusvaltioperiaatetta.³¹

Valitus on suomalaisessa hallintolainkäytössä keskeisin oikeussuojakeino ja samalla tärkeä julkisen vallankäytön valvontaväline. Valituskelpoisuus määrittää, millaiset viranomaisen ratkaisut voidaan saattaa valituksella hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi ja millaisiin päätöksiin muutoksenhaku ylipäätään kohdistuu. On lisäksi tärkeää huomioida, että päätöksen valituskelpoisuuden arviointi edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa.³² Laissa ei kuitenkaan tarkemmin määritellä hallintoasian ”ratkaisua”, minkä vuoksi valituskelpoisuuden arviointi perustuu ennen kaikkea siihen, sisältääkö viranomaisen toimi jonkun oikeutta, etua tai velvollisuutta koskevan asiasisältöisen ja sitovan ratkaisun.³³

Valituskelpoisuuden arviointi kytkeytyy läheisesti PL 21 §:ssä turvattuun oikeuteen saada oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämän vuoksi arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota oikeusturvan tosiasialliseen saatavuuteen ja tehokkuuteen sekä otettava huomioon valitusoikeuden edellytykset kokonaisuutena. Lähtökohtaisesti valituskelpoisuuden ulkopuolelle jäävät ratkaisut, jotka eivät sisällä lopullista asiaratkaisua, esimerkiksi alustavat kannanotot, neuvot, suunnitelmat, lausunnot tai valmisteluvaiheen toimenpiteet. Tällaiset toimet voivat kuitenkin poikkeuksellisesti olla valituskelpoisia, mikäli niihin sisältyy sitova asiaratkaisu, jolla on vaikutusta yksityisen oikeusasemaan.³⁴

Valituskelpoisena voidaan pitää myös muuta kuin varsinaista hallintopäätöstä, mikäli toimi on oikeudellisesti sitova tai muuten velvoittava ja sillä on välittömiä oikeusvaikutuksia ilman tarkentavia päätöksiä. Tällainen voi olla esimerkiksi lausunto, suunnitelma tai periaatepäätös, mikäli se jo sellaisenaan vaikuttaa oikeuksien tai velvollisuuksien määräytymiseen. Ratkaisun nimeäminen suunnitelmaksi tai periaatepäätökseksi ei siis merkitse automaattisesti valituskelvottomuutta, vaan arvioinnissa on tarkasteltava sen tosiasiallisia oikeusvaikutuksia. Toisaalta, mikäli periaatepäätökseksi nimetty kannanotto liittyy ainoastaan asian valmisteluun

³¹ Mäenpää 2025, s. 20–21.

³² Koivuluoma ym. 2020, s. 109–112.

³³ Mäenpää 2025, s. 77.

³⁴ Mäenpää 2025, s. 81.

tai suunnitteluun eikä sillä ole itsenäisiä oikeusvaikutuksia, sitä ei yleensä voida pitää valituskelpoisena.³⁵

Viranomaisen lausuntojen kohdalla ratkaisevaa on erityisesti se, onko lausunnolla sitovaa merkitystä ja synnyttääkö se välittömiä oikeusvaikutuksia. Tavanomainen, ei-sitova lausunto ei yleensä sisällä valituskelpoista päätöstä. Sen sijaan valmisteluvaiheessa annettu lausunto tai muu ei-lopullinen menettelyratkaisu voi olla valituskelpoinen, mikäli sillä on oikeudellisesti sitova vaikutus päätöksen tekemiseen.³⁶

³⁵ Mäenpää 2025, s. 81–82.

³⁶ Mäenpää 2025, s. 81–82.

3 Oikeuskäytäntö

3.1 Suomen ensimmäinen ilmasto-oikeudenkäynti KHO 2023:62

Suomen ensimmäisessä ilmasto-oikeudenkäynnissä KHO 2023:62 oli kyse valtioneuvoston eduskunnalle antamasta ilmastovuosikertomuksesta ja sen valituskelpoisuudesta.

Muutoksenhakijat, Suomen luonnonsuojeluliitto ry ja Greenpeace Norden, vaativat valituksessaan valtioneuvoston päätöksen kumoamista ja palauttamista uuteen valmisteluun ilmastolaissa (423/2022) säädettyjen velvoitteiden noudattamiseksi ja lain tavoitteiden saavuttamiseksi.

Ratkaisun KHO 2023:62 lähtökohtana oli varsin perinteinen hallinto-oikeudellinen tulkinta. KHO totesi, että ilmastovuosikertomus on PL 46 §:n 2 momentissa tarkoitettu eduskunnalle annettava kertomus, joka palvelee eduskunnan ja valtioneuvoston välistä tiedonkulkua ja vuorovaikutusta.³⁷ Eduskunnan tehtävänä on KHO:n mukaan arvioida kertomuksen sisältöä ja päättää mahdollisista toimenpiteistä. Tämän vuoksi ilmastovuosikertomuksen antaminen eduskunnalle tai sen käsittely eduskunnassa ei sisällä ratkaisua, jonka lainmukaisuutta voitaisiin arvioida hallintoprosessissa. Myöskään valtioneuvoston päätös ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle ei ole HOL 6 §:n 1 momentissa tarkoitettu hallintopäätös, johon voidaan hakea muutosta valittamalla.³⁸

Ratkaisussa arvioitiin myös väitettä, jonka mukaan valtioneuvosto olisi tosiasiallisesti tehnyt päätöksen olla ryhtymättä ilmastolain mukaisiin lisätoimiin tai olla tutkimatta niiden tarvetta. KHO torjui tämän näkemyksen ja viittasi vakiintuneeseen tulkintaan, jonka mukaan valituskelpoisena päätöksenä pidetään ratkaisua, jolla viranomaisen on ratkaissut asian tai jättänyt sen tutkimatta. Viranomaisen passiivisuus ei taas lähtökohtaisesti synnytä valituskelpoista ratkaisua. Lisäksi tuomioistuimien totesi, että valtioneuvoston päätösmenettelyn lainmukaisuus voisi tulla tuomioistuimen tutkittavaksi, mikäli päätöksen tekemättä jättäminen johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai mikäli valtioneuvoston tosiasiallinen toiminta osoittaisi, ettei sillä ole aikomusta tehdä laissa edellytetyjä päätöksiä riittävän nopeasti.³⁹ Täten valitus jätettiin ensimmäisessä suomalaisessa ilmasto-oikeudenkäynnissä tutkimatta.

³⁷ KHO 2023:62, kohta 49.

³⁸ KHO 2023:62, kohta 52–54.

³⁹ KHO 2023:62, kohta 67–70.

3.2 EIT:n KlimaSeniorinnen-ratkaisu

Kansallisen oikeuskäytännön kehittymisen havainnollistamiseksi on tarpeen tarkastella EIT:n KlimaSeniorinnen-ratkaisua, joka muodosti merkittävän tulkintakehyksen korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisulle KHO 2025:2. Ratkaisu oli ensimmäinen, jossa kansainvälinen tuomioistuin katsoi valtion ilmastopolitiikan riittämättömyyden voivan johtaa ihmisoikeusloukkaukseen sekä korosti tehokkaiden kansallisten oikeussuojakeinojen merkitystä ilmastoasioissa. Ratkaisun keskeinen merkitys liittyi siten prosessuaalisen oikeussuojan vahvistamiseen tilanteissa, joissa ilmastopolitiikan riittävyttä koskeva arviointi voisi muutoin jäädä tuomioistuinvalvonnan ulkopuolelle.

KlimaSeniorinnen-ratkaisussa oli kyse kansalaisjärjestön sekä neljän sen jäsenen tekemästä valituksesta Sveitsin valtiota vastaan. Tapauksen taustalla olivat helleaallot, jotka olivat hakijoiden mukaan vaikuttaneet heidän terveyteensä ja päivittäiseen elämäänsä. Hakijoiden mukaan Sveitsin valtion passiivisuus ilmastonmuutoksen torjunnassa loukkasi sekä Sveitsin perustuslain takaamia oikeuksia että EIS 6 ja 8 artikloita.

Hakijat olivat kansalliseen lainsäädäntöön perustuen pyytäneet viranomaisia tekemään päätöksiä liittyen väitettyyn valtion ja viranomaisten passiivisuuteen ilmastonmuutoksen torjunnassa.⁴⁰ Hakijoiden tarkoituksena oli painostaa viranomaisia ryhtymään kansallisen lainsäädännön edellyttämiin toimiin ilmastonmuutoksen torjunnassa.⁴¹ Viranomaiset eivät tutkineet pyyntöjen aineellista sisältöä. Valitus eteni ensin Sveitsin hallintotuomioistuimeen ja sieltä Sveitsin korkeimpaan oikeuteen. Kumpikin kansallisista tuomioistuimista hylkäsi valituksen perustellen sen olevan *actio popularis* -luonteinen ja hakijoilta siten puuttuneen riittävä asianosaiskelpoisuus.

Tapauksessa EIT arvioi, oliko hakijoiden EIS 6 artiklan mukaista oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen arvioitavaksi loukattu. EIT korosti, että oikeus saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi tulee olla tosiasiallisesti mahdollista, ei vain teoreettista,⁴² painottaen kansallisten oikeussuojakeinojen ensisijaisuutta ja roolia erityisesti ilmastonmuutokseen liittyvissä tapauksissa. EIS 6 artikla ei täten synnytä automaattista oikeutta valittaa viranomaisen päätöksestä tai laista, ellei kansallinen lainsäädäntö nimenomaisesti sisällä

⁴⁰ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 22.

⁴¹ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 23.

⁴² Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 629.

säännöstä, joka mahdollistaa oikeuden saattaa asia tuomioistuimen käsiteltäväksi. EIT painotti, että hakijalle ei taata pääsyä tuomioistuimeen, jos tämän tarkoituksena on kumota asetettuja lakeja tai pakottaa lainsäätäjää lakien säätämiseen. Oikeutta saattaa asiansa tuomioistuimen käsiteltäväksi on myös mahdollista rajoittaa, mikäli se on tarpeellista vallan kolmijako-opin kannalta.⁴³

Tapauksessa EIT katsoi, että asianosaisille ei ollut turvattu tosiasiallista mahdollisuutta saattaa asiaansa kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi, eikä kansallisessa oikeusjärjestelmässä ollut muita oikeussuojakeinoja saattaa asiaa tuomioistuimen tutkittavaksi.⁴⁴ Arviointi perustui siihen, että hakijat olivat kansallisessa tuomioistuimessa vedonneet voimassa olevaan kansalliseen lainsäädäntöön ja sen takaamiin oikeuksiin,⁴⁵ ja hakijoiden valituksen katsottiin koskevan heidän oikeuksiaan riittävän suorasti ja konkreettisesti, että asia olisi tullut tutkia kansallisessa tuomioistuimessa.⁴⁶

EIS ei mahdollista niin kutsuttuja *actio popularis* -kanteita, joiden tarkoituksena on lähinnä valittaa joko olemassa olevasta kansallisesta laista tai mahdollistaa muutoksenhaku päätöksissä, jotka eivät koske hakijan omia oikeuksia tai velvollisuuksia.⁴⁷ EIT kuitenkin painotti, että koska hakijat vetosivat kansallisesti voimassa olevaan ilmastösäätelyyn ja viranomaisten passiivisuuteen toimeenpanotoimissa, kyse ei ollut sellaisesta *actio popularis* -kanteesta, jota tuomioistuinten ei olisi tullut tutkia.⁴⁸

3.3 Ratkaisu KHO 2025:2

Valituskelpoisuuden arviointi korostuu erityisesti tilanteissa, joissa viranomaisen toiminta tai toimimatta jättäminen ei ilmene perinteisenä hallintopäätöksenä, mutta voi tosiasiallisesti vaikuttaa yksilöiden oikeusasemaan tai perus- ja ihmisoikeuksien toteuttamiseen. Tällaista rajanvetokysymystä havainnollistaa korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisu KHO 2025:2, jossa arvioitiin, oliko valtioneuvoston ilmastolain täytäntöönpanoa koskeva menettely valituskelpoinen. Ratkaisussaan KHO arvioi ensimmäisenä, täyttyivätkö HOL 6 §:n 1

⁴³ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 627.

⁴⁴ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 637.

⁴⁵ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 618.

⁴⁶ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 622.

⁴⁷ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 596.

⁴⁸ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 634.

momentin mukaiset valituskelpoisuuden edellytykset, vaikka muutoksenhaku ei kohdistunut perinteiseen hallintopäätökseen vaan valtioneuvoston menettelyyn.

KHO toi ratkaisussa ensimmäisenä esiin hallintolainkäytön vakiintuneen lähtökohdan, jonka mukaan muutoksenhaun edellytyksenä on viranomaisen tekemä päätös. Viranomaisen passiivisuuteen ei sen sijaan lähtökohtaisesti voida reagoida valittamalla tai erillisellä passiivisuuskanteella.⁴⁹ Valituskelpoisuutta arvioitaessa keskeistä täten on, onko kyseessä hallintoasiaa koskeva ratkaisu, jolla on oikeudellisia vaikutuksia asianosaisen oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin.

Ratkaisussa KHO 2025:2 valituskelpoisuuden arviointi perustui perus- ja ihmisoikeusmyönteiseen tulkintaan. KHO tarkasteli asiaa sekä aikaisemman oikeuskäytäntönsä että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuoreen ratkaisun valossa. Tuomioistuin viittasi ensinnäkin ratkaisuunsa KHO 2023:62, jossa oli katsottu, *ettei valtioneuvoston päätös ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle ollut hallintopäätös, johon voitiin hakea muutosta valittamalla*.⁵⁰

KHO otti lisäksi huomioon edellä esitellyn Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston 9.4.2024 antaman KlimaSeniorinnen-ratkaisun. Ratkaisussa korostettiin valtioiden velvollisuutta ryhtyä ajoissa tehokkaisiin toimiin ilmastonmuutoksen hillitsemiseksi sekä erityisesti tehokkaiden kansallisten oikeussuojakeinojen ensisijaisuutta ilmastonmuutosta koskevissa asioissa. KHO totesi, että perustuslain oikeusturvaa, perus- ja ihmisoikeuksien turvaamista sekä ympäristöperusoikeuksia koskevat säännökset yhdessä EIS 6 ja 8 artiklan kanssa edellyttävät tulkintaa, jossa muutoksenhakijalla voi olla oikeus saattaa valtioneuvoston kannanotto ilmastolain mukaisten lisätoimien tarpeesta tuomioistuimen arvioitavaksi. EIT:n ratkaisun vaikutuksia ratkaisuun KHO 2025:2 tarkastellaan tarkemmin luvussa 3.4.1.

Lisäksi KHO nosti esiin ilmastolain muutoksenhakusäännökset sekä niitä koskevat esityöt. Ilmastolain 21 b §:n mukaan valtioneuvoston päätöksiin ilmastosuunnitelmista voidaan hakea muutosta, mutta muutoksenhakumahdollisuus ei kuitenkaan lainmuutosta koskevien esitöiden (HE 239/2022 vp) mukaan koske esimerkiksi ilmastovuosikertomusta koskevaa valtioneuvoston päätöstä. KHO kuitenkin totesi, että ilmastosuunnitelmien hyväksymisen välisenä aikana valtioneuvoston päätöksenteko lisätoimien tarpeesta konkretisoituu

⁴⁹ KHO 2025:2, kohta 49.

⁵⁰ KHO 2023:62, kohta 71.

nimenomaisesti ilmastovuosikertomuksessa.⁵¹ Vaikka vuosikertomus ei lähtökohtaisesti ole muutoksenhaun kohteena eikä sen antaminen yleensä sisällä tuomioistuimessa arvioitavaksi tulevia ratkaisuja, tuomioistuin katsoi jo aiemmassa ratkaisussaan mahdolliseksi, että poikkeuksellisissa tilanteissa valtioneuvoston menettelyn lainmukaisuus voi tulla tutkittavaksi. Tällainen tilanne voisi syntyä esimerkiksi silloin, kun päätöksen tekemättä jättäminen johtaisi ilmastolain vastaiseen lopputulokseen tai mikäli viranomaisen toiminta osoittaisi, ettei laissa edellytetyihin toimiin aiota ryhtyä riittävän nopeasti.⁵²

KHO painotti ratkaisussaan myös valtiosääntöisiä lähtökohtia. Valtioneuvostolla on ensisijainen vastuu ilmastopoliittikan suunnittelusta ja toteuttamisesta, kun taas tuomioistuimen rooli on rajattu valtioneuvoston ratkaisujen lainmukaisuuden valvontaan. Päätöksenteko ilmastolain mukaisten velvoitteiden toteuttamiseksi on moniulotteista ja perustuu laajoihin selvityksiin, minkä vuoksi tuomioistuimen kynnys todeta valtioneuvoston toiminta lainvastaiseksi on korkea. Samalla perusoikeuksien turvaamistarve ja ilmastomuutoksen merkitys ihmiskunnan tulevaisuudelle puolsivat sitä, että muutoksenhakumahdollisuus voidaan tietyissä tilanteissa turvata, vaikka siitä ei olisi nimenomaisesti säädetty.⁵³

KHO tarkasteli ilmastolain suunnittelujärjestelmää myös oikeussuojan tehokkuuden näkökulmasta. Vaikka muutoksenhaku ilmastosuunnitelmia koskevista päätöksistä on sinänsä mahdollista, suunnitelmia kuitenkin laaditaan harvoin, ja lisätoimien viivästyminen voi käytännössä tehdä muutoksenhausta tehotonta. Näin ollen pelkkä muutoksenhakumahdollisuus ei kaikissa tilanteissa riitä takaamaan EIS 6 artiklan 1 kohdan edellyttämää oikeutta päästä tuomioistuimeen.⁵⁴

Näillä perusteilla KHO katsoi, että valtioneuvoston päätökseen ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle sisältyi lisätoimien tarpeen arvioinnin osalta päätökseen rinnastettava ratkaisu. Lisäksi kun otettiin huomioon ilmastolaissa säädetyt sitovat päästövähennystavoitteet sekä perustuslakiin ja ihmisoikeussopimukseen perustuva oikeus saattaa oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi, tuomioistuin katsoi, että valtioneuvoston päätöksestä ilmastovuosikertomuksen antamisesta eduskunnalle

⁵¹ KHO 2025:2, kohta 56.

⁵² KHO 2025:2, kohta 57.

⁵³ KHO 2025:2, kohta 60.

⁵⁴ KHO 2025:2, kohta 66.

oli syntynyt sellainen ratkaisu, jota voitiin pitää valituskelpoisena. Näin ollen KHO tutki valituksen.⁵⁵

3.4 Kansallisen oikeuskäytännön kehittyminen ilmasto-oikeudenkäynneissä

3.4.1 KlimaSeniorinnen-ratkaisun vaikutukset ratkaisuun KHO 2025:2

Ratkaisussa KHO 2025:2 korkein hallinto-oikeus sovelsi KlimaSeniorinnen-ratkaisun keskeisiä oikeusohjeita ilmastolain suunnittelujärjestelmän muutoksenhakurakenteen arviointiin. Ratkaisussa keskeiseksi muodostui kysymys siitä, tarjoaako muutoksenhaku ilmastolain mukaisista suunnitelmista riittävän oikeussuojan EIS 6 artiklan 1 kohdan näkökulmasta. KHO katsoi KlimaSeniorinnen-ratkaisun perusteella, ettei näin välttämättä ole. Erityisesti se, että ilmastosuunnitelmia laaditaan suhteellisen harvoin, johtaa siihen, että oikeussuojan toteutuminen ei voi rakentua yksinomaan niiden varaan.

KHO korosti ratkaisussaan, että mikäli suunnitelmien muuttaminen kesken suunnitelmajakson viivästyy, ilmastotoimien täytäntöönpano voi käytännössä muodostua niin tehottomaksi, ettei asetettujen tavoitteiden saavuttaminen ole enää kohtuudella mahdollista. Tällaisessa tilanteessa muutoksenhaku suunnitelmista menettäisi merkityksensä, sillä tuomioistuimen arviointi tapahtuisi ajallisesti liian myöhään vaikuttaakseen tosiasiallisesti päästövähennysten toteutumiseen. Tämä heijastuu suoraan KlimaSeniorinnen-ratkaisun keskeisestä periaatteesta, jonka mukaan oikeussuojakeinojen on oltava paitsi muodollisesti olemassa, myös käytännössä riittäviä ja oikea-aikaisia.

KHO tulkitsi täten valituskelpoisuuden käsitettä laajemmin kuin edellisessä ratkaisussaan KHO 2023:62. Se katsoi, että valtioneuvoston ilmastovuosikertomukseen sisältyvä lisätoimien tarpeen arviointi saattoi muodostaa päätökseen rinnastettavan ratkaisun, joka on muutoksenhakukelpoinen. Ratkaisu perustui siihen, että ilmastovuosikertomuksen kautta tosiasiallisesti ratkaistaan, ryhdytäänkö ilmastolain edellyttämiin lisätoimiin vai ei, ja tällä kannanotolla on välittömiä vaikutuksia ilmastopolitiikan riittävyyteen. Valituskelpoisuuden laajentaminen toimi näin välineenä turvata EIT:n edellyttämä oikeus päästä tuomioistuimeen myös niissä tilanteissa, joissa asia voisi muutoin jäädä oikeudellisen arvioinnin ulkopuolelle.

⁵⁵ KHO 2025:2, kohta 68.

Samalla KHO säilytti ratkaisussaan valtiosääntöisen vallanjaon lähtökohdat. Se korosti valtioneuvoston ensisijaista vastuuta ilmastopolitiikan suunnittelusta ja toimeenpanosta sekä tuomioistuinmenettelyn täydentävää tehtävää valtioneuvoston päätösten lainmukaisuuden arvioinnissa. KlimaSeniorinnen-ratkaisun vaikutus ilmeni siten ennen kaikkea prosessuaalisena oikeussuojan vahvistumisena, ei niinkään tuomioistuimen toimivallan laajenemisena ilmastopolitiikan sisältökysymyksiin. Ratkaisu toimi KHO:n argumentaatiossa tulkinnallisena kehikkona, joka korosti oikeussuojan tehokkuutta ja oikea-aikaisuutta. Sen vaikutus näkyi erityisesti valituskelpoisuuden laajentuneena tulkintana tilanteissa, joissa kansallinen muutoksenhakujärjestelmä ei pystynyt takaamaan riittävää oikeussuojaa.

3.4.2 Ratkaisun KHO 2025:2 vertailu aiempaan oikeuskäytäntöön

Ratkaisua KHO 2025:2 voidaan vertailla aiempaan ilmasto-oikeutta koskevaan ratkaisuun KHO 2023:62. Molemmissa ratkaisuissa KHO arvioi, voiko valtioneuvoston ilmastovuosikertomus tai siihen liittyvä lisätoimien tekemättä jättäminen muodostaa valituskelpoisen päätöksen. Ratkaisujen lähtökohta on sama, mutta etenkin valituskelpoisuuden rajojen määrittelyssä on havaittavissa kehitystä.

Ratkaisussa KHO 2025:2 arviointi eteni osittain samoista lähtökohdista, mutta oikeusturva ja perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet nousivat keskeisempään asemaan. KHO korosti uudemmassa ratkaisussaan, että ilmastonmuutoksen torjunta liittyy perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaamiseen, ja tämä voi edellyttää muutoksenhakumahdollisuuden turvaamista myös tilanteissa, joissa valitusoikeudesta ei ole nimenomaisesti säädetty.⁵⁶ KHO kiinnitti huomiota myös siihen, että ilmastolain suunnittelujärjestelmässä muutoksenhaku kohdistuu pääsääntöisesti ilmastosuunnitelmiin, joita laaditaan varsin harvoin.⁵⁷ Mikäli lisätoimipäätöksiä ei tehdä riittävän ajoissa, muutoksenhaku suunnitelmista voi käytännössä menettää merkityksensä. Tuomioistuin totesi lisäksi, että asiassa saadun selvityksen mukaan valtioneuvosto ei ollut tehnyt päätöstä lisätoimista, vaikka niiden tarve oli tunnistettu.⁵⁸

Näillä perusteilla KHO katsoi ratkaisussaan KHO 2025:2, että lisätoimien tarpeen arvioinnin osalta oli syntynyt päätökseen verrattavissa oleva ratkaisu, jota voitiin pitää valituskelpoisena. Tämän vuoksi valitus myös tutkittiin.⁵⁹ Tältä osin ratkaisu poikkeaa olennaisesti

⁵⁶ KHO 2025:2, kohta 61.

⁵⁷ KHO 2025:2, kohta 66.

⁵⁸ KHO 2025:2, kohta 67.

⁵⁹ KHO 2025:2, kohta 68.

ratkaisusta KHO 2023:62, jossa valitus jätettiin tutkimatta. Molempien ratkaisujen pohjalta voitaneen kuitenkin todeta, ettei valtioneuvoston toimimattomuuteen ilmastoasioissa ole helppo puuttua.

Ratkaisujen vertailu osoittaa, että KHO:n lähestymistavassa on havaittavissa tietynlainen painopisteen siirtymä. Aiemmassa ratkaisussa arviointi korostui hallintopäätöksen muodolliseen käsitteeseen ja vakiintuneen prosessuaalisen tulkinnan varaan, kun taas myöhemmässä ratkaisussa tarkastelun keskiöön nousi oikeusturvan tosiasiallinen toteutuminen tilanteessa, jossa päätöksenteon viivästyminen voisi käytännössä estää tehokkaan muutoksenhaun. Lisäksi EIT:n oikeuskäytännölle annettiin merkitystä valituskelpoisuuden rajojen tulkinnassa. Ratkaisujen välinen ero ei siten koske ainoastaan vain lopputulosta, vaan myös sitä, että valituskelpoisuutta arvioitiin myöhemmässä ratkaisussa aiempaa vahvemmin perus- ja ihmisoikeuslähtöisesti sekä oikeussuojan tosiasiallisen tehokkuuden näkökulmasta.

4 Hallintoriitamenettely ja valtion passiivisuus ilmastotoimissa

4.1 Hallintoriidan soveltamisala

Ilmasto-oikeudenkäynneissä on lähes poikkeuksetta vedottu joko valtion tai viranomaisen passiivisuuteen ilmastotoimissa tai näiden toimien riittämättömyyteen.⁶⁰ Myös valituksissa korkeimpaan hallinto-oikeuteen tapauksissa KHO 2023:62 ja KHO 2025:2 muutoksenhakijat vetosivat valituksensa tueksi valtion passiivisuuteen ilmastotoimenpiteissä. Kun tarkasteltavana on ilmastonmuutokseen liittyvät valtion toimet tai toimimattomuus, julkisen vallan käyttöön jää katvealue, mikäli tuomioistuimeen⁶¹ pääsy on rajattu tiukasti tilanteisiin, joissa valtion elin tai viranomainen on tehnyt nimenomaisesti valituskelpoisen päätöksen asiassa.⁶² Oikeuskirjallisuudessa onkin keskusteltu mahdollisuudesta saattaa ilmastonmuutosta ja valtion tai viranomaisen passiivisuutta koskeva asia tuomioistuimen käsiteltäväksi hallintoriitana.⁶³

Hallintoriidasta säädetään hallintoprosessilaissa. HOL 20 §:n mukaan hallintoriita-asiana voidaan muun ohella tutkia asia, joka koskee *julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta johtuvaa etua, oikeutta tai velvollisuutta*. Hallintoriita-asian käyttöalan ulkopuolelle on suljettu tilanteet, jotka voidaan tai on voitu ratkaista hallintopäätöksellä. Tietyissä erityislaeissa säädetään asian käsittelystä hallintoriita-asiana, mutta sen käyttöala muissa tilanteissa on edelleen avoin.⁶⁴ Koska valtion passiivisuus ilmastotoimissa koskee julkisoikeudellista oikeussuhdetta, HOL 20 §:ssä säädetty hallintoriidan käyttöala soveltunee tilanteisiin, jossa riidan kohteena on valtion tai viranomaisen väitetty passiivisuus tai toimimattomuus ilmastotoimissa.⁶⁵

Valtion tai viranomaisen toimimattomuuteen liittyen hallintoriitamenettelyn käyttö voi olla mahdollista sen vahvistamiseksi, että viranomaisella on *velvollisuus ryhtyä laissa säädettyyn toimeen*. Vaatimuksena on siten, että velvollisuudesta säädetään nimenomaisesti laissa.

KlimaSeniorinnen-ratkaisu vahvisti, että valtiolla on positiivinen velvollisuus ryhtyä

⁶⁰ Ks. esim. Urgenda Foundation v. State of Netherlands 19/00135; KHO 2023:62; Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20; Carême v. France 7189/21; KHO 2025:2; Anton Foley and others v. Sweden Ö 7177-23.

⁶¹ Suomalaisen oikeusjärjestyksen mukaan asia on käsiteltävä hallintotuomioistuimissa, jos kyse on julkisen vallan käyttöön kuuluvasta asiasta tai julkisoikeudellisesta oikeussuhteesta.

⁶² Koivuluoma ym. 2020, s. 314.

⁶³ Ks. esim. Selvenius-Hurme 2019.

⁶⁴ Koivuluoma ym. 2020, s. 311.

⁶⁵ Ks. yleisten ja hallintotuomioistuinten tehtävien jaosta tarkemmin Selvenius-Hurme, s. 75-76.

ilmastonmuutoksen vastaisiin toimiin EIS 8 artiklan oikeuksien turvaamiseksi.⁶⁶ Kansallisesta lainsäädännöstä valtion velvollisuus toimia ilmastonmuutoksen ehkäisemiseksi voidaan johtaa esimerkiksi PL 20 §:stä, jonka mukaan julkisen vallan tehtävä on pyrkiä turvaamaan terveellinen elinympäristö.⁶⁷

Ratkaisussa KHO 2025:2 tuomioistuin piti valtioneuvoston ilmastovuosikertomuksesta antamaa päätöstä lisätoimista valituskelpoisena. Lienee siten todennäköistä, että vastaavasti ilmastovuosikertomusta käsittelevää asiaa ei voitaisi tutkia hallinto-oikeudessa hallintoriita-asiana. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että ilmastonmuutosta ja valtion tai viranomaisen passivisuutta ilmastotoimissa koskeva hallintoriita-asia olisi täysin poissuljettu oikeussuojakeino kansallisessa oikeudessa.

4.2 Hallintoprosessuaaliset rajoitteet

4.2.1 Asianosaisasema

Yhtenä haasteena hallintoriidan käytölle ilmasto-oikeudenkäynneissä lienee hakijan riittävän asianosaisaseman osoittaminen. HOL 19 §:n mukaan hallintoriita-asia pannaan vireille hakemuksella, mutta hallintoprosessilaki ei sisällä tarkempaa sääntelyä hakijasta. Ainakin luonnolliselta henkilöltä edellytetään asianosaisasemaa eli sitä, että *hallintoriita-asian ratkaisulla on suora vaikutus yksilön oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun*.⁶⁸

Luonnollisten henkilöiden riittävän asianosaisaseman osoittaminen voi osoittautua esteeksi, sillä ilmastonmuutoksen vaikutusten voidaan perustellusti sanoa vaikuttavan rajoittamattomaan määrään ihmisiä.⁶⁹ KlimaSeniorinnen-ratkaisu ei tuonut tähän muutosta yksityishenkilöiden osalta, sillä EIT hylkäsi hakijoina olevien luonnollisten henkilöiden valituksen sillä perusteella, että hakijat eivät pystyneet osoittamaan, että valtion toimimattomuus ilmastotoimissa vaikuttaisi heihin *henkilökohtaisesti ja suoraan*.⁷⁰ EIT asetti asianosaisaseman kriteeristön korkealle *actio popularis* -kanteiden torjumiseksi.⁷¹ Jotta valtion passiviteetti ilmastotoimissa voitaisiin käsitellä hallintoriitana, luonnollisella

⁶⁶ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 519.

⁶⁷ Selvenius-Hurme 2019, s. 76.

⁶⁸ Koivuluoma ym. 2020, s. 318.

⁶⁹ Ks. esim. Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 479.

⁷⁰ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 487.

⁷¹ Nordlander 2025, s. 567.

henkilöllä pitäisi siten olla konkreettista näyttöä siitä, että ilmastonmuutoksen vaikutukset ja valtion toimimattomuus vaikuttavat korostuneesti ja suoraan hänen oikeuksiinsa.⁷²

Mikäli hakijana ympäristöön tai sen suojeluun liittyvässä hallintoriita-asiassa olisi ympäristöjärjestö, tulee asiassa sovellettavaksi Århusin yleissopimus, joka on laajentanut asianosaisten piiriä ympäristöön liittyvissä asioissa.⁷³ Myös EIT:n KlimaSeniorinnen-ratkaisu osaltaan laajensi ympäristöjärjestöjen asianosaiskelpoisuutta ilmasto-oikeudenkäynneissä. Ratkaisussa EIT asetti kriteeristön, jonka mukaan ympäristöjärjestöjen asianosaiskelpoisuutta tulee arvioida.⁷⁴ EIT ensinnäkin tunnusti ympäristöjärjestöjen korostuneen roolin ilmasto-oikeudenkäynneissä.⁷⁵ Asianosaiskelpoisuuden saavuttaakseen ympäristöjärjestön tulee toimia asianomaisella alueella, osoittaa, että sillä on erityinen tarkoitus suojella jäsentensä tai muiden alueella asuvien ihmisoikeuksia, sekä sen on oltava aidosti edustuskelpoinen jäseniinsä nähden.⁷⁶ Tässä suhteessa KlimaSeniorinnen-ratkaisu voi osoittautua ratkaisevaksi tekijäksi myöhemmissä oikeudenkäynneissä ottaen huomioon ympäristöjärjestöjen aktiivisuuden ilmasto-oikeudenkäynneissä.⁷⁷

Asianosaiskelpoisuutta arvioidaan kuitenkin tapauskohtaisesti, joten Århusin yleissopimuksesta tai EIT:n viimeaikaisesta oikeuskäytännöstä ei voida johtaa automaattista asianosaiskelpoisuutta ympäristöjärjestöille ilmastonmuutokseen liittyvissä hallintoriita-asioissa. Tämän lisäksi oikeuskäytäntöä KlimaSeniorinnen-ratkaisun jälkeen on vielä varsin niukasti, joten tapauksen vaikutusten tyydyttävä arviointi ei ole vielä täysin mahdollista.

4.2.2 Vallan kolmijako-oppi

Kansainvälisesti tarkasteltuna valtion toimimattomuuteen vetoaminen kansallisten tai kansainvälisten tuomioistuinten käsittelemissä ilmastokanteissa on useimmiten epäonnistunut prosessioikeudellisista⁷⁸ tai perustuslaillisista⁷⁹ seikoista johtuen. Asianosaiskelpoisuuden lisäksi ilmastonmuutokseen liittyvien hallintoriita-asioiden esteeksi voivat muodostua vallan

⁷² Kansainvälisistä tuomioistuimista EIT on asettanut yksityishenkilöiden asianosaisaseman osoittamisen ilmasto-oikeudenkäynneissä korostuneen korkealle ehkäistäkseen niin kutsuttuja *actio popularis* -kanteita. Tuomiossa Verein KlimaSeniorinnen EIT hylkäsi yksityishenkilöiden kanteen puuttuvan asianosaisaseman takia.

⁷³ Selvenius-Hurme 2019, s. 73.

⁷⁴ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 502.

⁷⁵ Hölsi – Rehmann 2024, s. 268.

⁷⁶ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 502.

⁷⁷ Weber 2024, s. 109.

⁷⁸ Ks. esim. Duarte Ahostinho and Others v. Portugal and Others 39371/20.

⁷⁹ Ks. esim. KHO 2023:62; Anton Foley and others v. Sweden Ö 7177-23.

kolmijako-oppiin liittyvät kysymykset. Vaikka tapauksessa KHO 2025:2 arviointi keskittyi valituskelpoisuuden arviointiin, KHO otti myös kantaa tuomioistuinten rooliin suhteessa lainsäätäjään. Ratkaisussa KHO totesi, että kynnyks valtion lainvastaisen passiviteetin toteamiselle tuomioistuinmenettelyssä on asetettava korkealle.

KlimaSeniorinnen-ratkaisu vahvisti, että valtioilla on EIT:n näkemyksen mukaan velvollisuus ottaa käyttöön sellainen lainsäädäntö- ja hallintokehys, jonka tarkoituksena on tehokkaasti suojella EIS 8 artiklan turvaamia oikeuksia.⁸⁰ EIS 8 artikla pitää siten sisällään valtion velvollisuuden ryhtyä *tehokkaisiin* ilmastonmuutoksen vastaisiin toimiin ensisijaisesti lainsäädännön kautta ja kuitenkin oman harkintavaltansa rajoissa.⁸¹ EIT painotti kuitenkin tapauskohtaista harkintaa ja totesi, että valtion vastuuta tulee arvioida suhteessa EIS 8 artiklan mukaisten oikeuksien vaarantumiseen.⁸²

Kuten KHO ratkaisussa KHO 2025:2, myös EIT painotti, että tuomioistuinten on ilmastokanteita tutkiessaan otettava huomioon toissijainen roolinsa suhteessa lainsäätäjään.⁸³ EIT tunnisti myös, että vallan kolmijako-oppiin liittyvät kysymykset usein kytkeytyvät ilmastokanteisiin.⁸⁴ Kuten edellä mainittu, *actio popularis* -luonteisten kanteiden rajoittaminen vallan kolmijako-opin perusteella on EIT:n näkemyksen mukaan hyväksyttävää.⁸⁵ Tähän liittyen EIT perusteli muun ohella luonnollisten henkilöiden asianosaiskelpoisuuden tiukkaa kriteeristöä sillä, että asianosaiskelpoisuuden liian väljä tulkinta voisi johtaa vallan kolmijaon vaarantumiseen, kun ilmastokanteita käytettäisiin valtion yleisen ilmastopolitiikan muuttamiseen.⁸⁶

Vaikka oikeuskäytäntöä KlimaSeniorinnen-ratkaisun jälkeen on vielä vähäisesti, EIS:n jäsenvaltioiden kansallisessa oikeuskäytännössä on ratkaisun jälkeen jo arvioitu vallan kolmijako-oppiin liittyvää kysymystä ilmasto-oikeudellisessa kontekstissa. KHO ja Ruotsin korkein oikeus (Högsta domstolen) antoivat lähes samanaikaisesti⁸⁷ ratkaisunsa ilmasto-oikeudenkäynneissä, joissa kummassakin vedottiin valtion passiivisuuteen ilmastotoimissa. Toisin kuin tapauksessa KHO 2025:2, Ruotsissa ei vedottu yksittäisen, kansallisen lain

⁸⁰ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 538.

⁸¹ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappaleet 543–544.

⁸² Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 439.

⁸³ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 457.

⁸⁴ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 413.

⁸⁵ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 631.

⁸⁶ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 484.

⁸⁷ Ratkaisu asiassa KHO 2025:2 on annettu 8.1.2025, ratkaisu asiassa Ö 7177-23 on annettu 19.2.2025.

asettamiin velvollisuuksiin tai näiden laiminlyöntiin, vaan perusteena oli laajempi valtion toimimattomuus ilmastonmuutoksen torjunnassa.

Tapauksessa Ö 7177-23 oli kyse ryhmäkanteesta, jossa kantajien tarkoituksena oli vahvistaa tuomioistuimen ratkaisulla, että Ruotsin valtio loukkaa passiivisuudellaan ilmastotoimissa kantajien ihmisoikeuksia. Kantajat vetosivat EIS:ssa turvattuihin oikeuksiin sekä EIT:n ratkaisuun KlimaSeniorinnen-tapauksessa. Koska hallintoriitamenettelyn ulkopuolelle on suljettu tilanteet, jossa viranomaisen on tehnyt tai voi tehdä valituskelpoisen hallintopäätöksen, voitaneen olettaa, että hallintoriita-asiana käsiteltävässä asiassa vedottaisiin ainakin osittain samoihin perusteisiin kuin tapauksessa Ö 7177-23.

Tapauksessa Ruotsin korkein oikeus korosti, että EIS 6 artiklaan ei lukeudu asianosaisaseman takaaminen henkilöille tilanteessa, jossa kanteen tarkoituksena on *kumota* kansallisesti voimaan saatettu laki tai *velvoittaa* lainsäätäjää säätämään tietty laki.⁸⁸ Ruotsin korkein oikeus perusteli kantaansa Ruotsin perustuslain asettamilla rajoituksilla.⁸⁹ Vaikka Suomen ja Ruotsin oikeusjärjestyksissä on eroja, voitaneen olettaa, että valtiosääntöiset rajoitukset tältä osin olisivat melko yhteneväiset, eikä kansallinen hallinto-oikeus myöskään hyväksyisi tämäntyyppistä kannetta. Tämä sulkenee hallintoriitamenettelyn ulkopuolelle ainakin hallintoriita-asiat, joiden tarkoituksena on *velvoittaa lainsäätäjää säätämään lakeja ilmastonmuutoksen vaikutusten torjumiseksi*.⁹⁰

Toisaalta ilmasto-oikeudenkäyntien kansainvälinen yleistyminen voi viitata uudenlaisten oikeussuojakeinojen tarpeeseen.⁹¹ Hallintoriitamenettelyiden soveltamisala kehittyvä väljän sääntelyn vuoksi oikeuskäytännössä.⁹² Vaikka ilmastokanteen käsittelyyn hallintoriita-asiana liittyy edellä kuvattuja jännitteitä, voi hallintoriitamenettely soveltua oikeussuojakeinoksi tilanteissa, joissa kyseessä on valtion passiivisuus ilmastotoimissa.

⁸⁸ Anton Foley and others v. Sweden Ö 7177-23, kappale 36.

⁸⁹ Nordlander 2025, s. 568.

⁹⁰ Verein KlimaSeniorinnen Schweiz and Others v. Switzerland 53600/20, kappale 609.

⁹¹ Selvenius-Hurme 2019, s. 78.

⁹² Selvenius-Hurme 2019, s. 78.

5 Yhteenveto ja johtopäätökset

Tutkielman tavoitteena oli selvittää, miten ratkaisu KHO 2025:2 määrittelee valituskelpoisen päätöksen käsitettä hallintolainkäytössä. Tarkoituksena oli ennen kaikkea hahmottaa, millainen viranomaisen päätös tai toimi on sellainen, josta voidaan valittaa korkeimpaan hallinto-oikeuteen, ja millä tavoin viranomaisen passiivisuus ja toimimatta jättäminen voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Tutkimus osoittaa, että valituskelpoisuuden arviointi perustuu moniulotteiseen normiperustaan, jossa yhdistyvät kansallinen lainsäädäntö, perusoikeudet sekä kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Kansallisessa oikeudessa valituskelpoisuuden lähtökohdat määräytyvät erityisesti perustuslain oikeusturvasäännösten sekä hallintoprosessilain yleissäännösten kautta, mutta sääntely on luonteeltaan avointa ja edellyttää täten tapauskohtaista tulkintaa. Kansainväliset oikeuslähteet puolestaan eivät määrittele valituskelpoisen päätöksen käsitettä yksityiskohtaisesti, mutta asettavat vaatimuksia tehokkaiden oikeussuojakeinojen saatavuudelle sekä tuomioistuimeen pääsyyllä. Näin ollen etenkin epäselvissä tilanteissa valituskelpoisuuden arviointia ohjaa perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta.

Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, ettei valituskelpoisuuden arvioinnissa ole ratkaisevaa päätöksen nimike, vaan sen tosiasiallinen sisältö ja oikeusvaikutukset. Valituskelpoinen ratkaisu edellyttää asiasisältöistä ja sitovaa ratkaisua, jolla on vaikutuksia yksilön oikeusasemaan. Poikkeuksellisesti myös päätökseen rinnastettavat toimet voivat olla valituskelpoisia, mikäli niillä on välittömiä oikeusvaikutuksia.

Ratkaisun KHO 2025:2 keskeisenä merkityksenä voidaan pitää sitä, että KHO siirsi valituskelpoisuuden arvioinnin painopistettä hallintopäätöksen muodollisesta luonteesta sen tosiasiallisiin oikeusvaikutuksiin ilmasto-oikeudenkäyntien kontekstissa. Ratkaisussaan KHO katsoi valtioneuvoston päätöksen sisältävän päätökseen rinnastettavan ratkaisun sekä korosti oikeussuojakeinojen tehokkuutta ja oikea-aikaisuutta. Samalla tuomioistuin vahvisti myös EIT:n KlimaSeniorinnen-ratkaisun mukaista perus- ja ihmisoikeusmyönteistä tulkintalinjaa.

Ratkaisua voidaan tulkita myös osoituksena siitä, että ilmasto-oikeudenkäyntien lisääntyminen vaikuttaa myös hallintoprosessin perinteisiin käsitteisiin. Valituskelpoisuuden tulkinta ei ilmastoasioissa rajaudu enää yksinomaan hallintopäätöksen muodolliseen

määritelmään. Arvioinnissa korostuvat aiempaa enemmän päätöksen tosiasialliset oikeusvaikutukset sekä oikeussuojan tehokkuutta koskevat perus- ja ihmisoikeusvelvoitteet.

Ratkaisussa KHO 2025:2 tuomioistuin kommentoi lyhyesti myös passiivisuuskanteita. Suomen oikeusjärjestys ei lähtökohtaisesti tunne passiivisuuskanteita hallintolainkäytössä. Ratkaisun perusteella passiivisuuteen voidaan kuitenkin puuttua välillisesti sellaisissa tilanteissa, joissa passiivisuus konkretisoituu päätökseen rinnastettavana ratkaisuna taikka, mikäli toimien viivästyminen johtaa lainvastaisuuteen. Passiivisuuskanteiden sijaan hallintoriitamenettely voi joissakin tilanteissa tarjota vaihtoehdoisen oikeussuojakeinon. Hallintoriitamenettelyn käyttöala ilmastoasioissa on kuitenkin edelleen epäselvä, ja siihen liittyy haasteita erityisesti asianosaisaseman ja tuomioistuinten roolin osalta.

KlimaSeniorinnen-ratkaisu ja sitä seuranneet Ruotsin ja Suomen kansallisten tuomioistuinten ratkaisut osoittavat, että ilmasto-oikeudenkäyntien keskeiseksi oikeudelliseksi kysymykseksi on vakiintumassa valtion toimimattomuuden arviointi suhteessa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteisiin. EIT:n KlimaSeniorinnen-ratkaisussa luotu viitekehys korostaa valtioiden positiivisten velvoitteiden merkitystä sekä vahvistaa ympäristöjärjestöjen roolia ilmastoasioissa. EIT:n ratkaisu jätti kuitenkin sekä lainsäätäjälle että kansallisille tuomioistuimille harkintavaltaa ilmastokanteisiin ja tuomioistuinten roolin määrittelyyn liittyen. Näin ollen oikeuskäytännön voidaan odottaa kehittyvän asteittain ilmasto-oikeudenkäyntien yleistyessä.

Vaikka KHO lopulta hylkäsi valituksen, ratkaisua voidaan pitää merkittävänä oikeustilan kehityksen kannalta ilmastoasioissa. Se ilmentää valituskelpoisuuden tulkinnan laajenemista sekä tuomioistuimen roolin vahvistumista ilmastopolitiikan lainmukaisuuden valvonnassa. Ratkaisu osoittaa myös, että ilmastoasioissa päätöksen tosiasiallisille oikeusvaikutuksille tullaan jatkossa antamaan entistä enemmän merkitystä valituskelpoisuuden arvioinnissa.

Tulevaisuudessa valituskelpoisuuden rajoja tullaan todennäköisesti arvioimaan uudelleen erityisesti tilanteissa, joissa ilmastolain velvoitteiden toteutuminen viivästy. Ilmasto-oikeudenkäyntien määrän voidaan siten arvioida kasvavan tulevaisuudessa. Tästä syystä ratkaisulla KHO 2025:2 on erityisen merkittävä ennakkoratkaisuarvo ilmastovalituksia koskevassa oikeuskäytännössä, ja se voi toimia lähtökohtana tulkintalinjalle, jossa tuomioistuimet tarkastelevat aiempaa herkemmin myös viranomaisen toimimattomuuden oikeudellisia vaikutuksia.