Niko Soininen

Ympäristöoikeuden professori

Itä-Suomen yliopisto

Viite: Lausunto perustuslakivaliokunnalle kansalaisaloitteesta KAA 8/2023 vp: Eläinten oikeudet perustuslakiin

1 Johdanto

Eläinten perustuslaillisia oikeuksia koskevan kansalaisaloitteen pääasiallinen sisältö on ulottaa oikeushenkilöstatus ja sen mukainen oikeudellinen suoja niin luonnonvaraisille kuin ihmisestä riippuvaisille eläimille. Tätä tavoitetta palvelemaan on laadittu viisi säännösluonnosta perusteluineen. Eläinten perusoikeuksia koskevat säännökset tulisivat aloitteen mukaan uuteen perustuslain 2A-lukuun. Ensimmäinen säännös koskisi eläinten oikeushenkilöstatuksen asettamista sekä eläinten suojelua eri yhteiskunnan aloilla. Toinen säännös koskisi eläinten perusoikeuksien turvaamista ja rajoitusedellytyksiä. Kolmas säännös koskisi luonnonvaraisten eläinten perusoikeuksia. Neljäs säännös koskisi ihmisen hoidosta riippuvaisten eläinten perusoikeuksia. Viides säännös asettaisi eläinten jalostuskiellon, jos jalostus aiheuttaa haittavaikutuksia eläimille.

Eläinten aseman oikeudellistuminen ei ole Suomen tai Euroopan unionin oikeudessa täysin uusi ajatus. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 13 artiklan mukaan ”unioni ja jäsenvaltiot ottavat eläinten, jotka ovat tuntevia olentoja, hyvinvoinnin vaatimukset täysimääräisesti huomioon kunnioittaen samalla erityisesti uskonnollisiin rituaaleihin, kulttuuriperinteeseen ja alueelliseen perintöön liittyviä jäsenvaltioiden lakeja ja hallinnollisia määräyksiä sekä tapoja”. Myös perustuslakivaliokunnan aiemmassa käytännössä on ilmaistu Suomen sitoutuminen eläinten hyvinvoinnin edistämiseen.[1] Nyt käsillä oleva kansalaisaloite menisi kuitenkin aiempaa oikeuskehitystä merkittävästi pidemmälle siinä, että eläimille annettaisiin oikeushenkilöstatus ja eläimille annettaisiin perustuslain tasolla yksilöllisiä oikeuksia.

Heti alkuun on todettava, että aloite on erittäin kunnianhimoinen ja tarpeellinen käsillä olevan ympäristökriisin ratkaisemiseksi. Maailman talousfoorumin globaaleja riskejä käsittelevän raportin mukaan luonnon monimuotoisuuden köyhtyminen on yli 10 kymmenen vuoden aikajänteellä toiseksi suurin globaali riskitekijä. Sen edellä ovat ainoastaan sään ääri-ilmiöt.[2] Tässä riskiarviossa jäävät taakse niin yhteiskunnan polarisaatio kuin tekoälyn riskitkin. Samalla ei ole kaukaa haettua väittää, että muiden perusoikeuksien toteutuminen on mahdollista ainoastaan, jos maapallo ja Suomi sen osana säilyy ekologisesti elinkelpoisena. Luonnon tarjoamat varat ja palvelut ovat yksi

[1] PeVL 2/2013 vp; PeVL 106/2022 vp, s. 8.

[2] World Economic Forum, The Global Risks Report 2026. Saatavana: [https://www.weforum.org/publications/global-risks-report-2026/digest/] (3.2.2026)

keskeisimmistä elinkelpoisuuden edellytyksistä. Tätä kautta aloitteella on hyvät edellytykset täyttää muiden perusoikeuksien rajoitusta koskevat hyväksyttävyysedellytykset.[3]

Luonnon monimuotoisuuden köyhtymiskehityksen katkaisemisen näkökulmasta käsillä olevalla lainsäädäntöaloitteella olisi todennäköisesti merkittäviä välillisiä vaikutuksia, koska luontokadon juurisyyt ovat ihmisen liiallinen alueiden- ja luonnonvarojen käyttö erityisesti eläintuotantoon ja rakentamiseen.[4] Luonnonvaraisten ja ihmisen hoidosta riippuvaisten eläinten perusoikeuksien turvaaminen tarkoittaisi – varsinkin, jos sitä täsmennettäisiin tavallisen lain tasolla – todennäköisesti merkittäviä rajoituksia eläintuotantoon ja rakentamiseen, ja tätä kautta alueidenkäyttöön. Tällä puolestaan olisi positiivinen vaikutus luonnon monimuotoisuuden turvaamiseen. Samalla eläinten oikeuksien vahvistaminen vaatisi laajan ja syvällisen pohdinnan siitä, mikä on aloitteen suhde olemassa olevaan perustuslakiin sekä muuhun lainsäädäntöön. Tähän käsillä oleva aloite ei juuri anna vihiä.

Käsillä oleva kansalaisaloite kytkeytyy myös laajemmin yhteiskunnallisesta kestävyysmurroksesta käytyyn keskusteluun. Lyhyesti todettuna kestävyysmurros tarkoittaa yhteiskunta- ja talousjärjestelmien muuttamista siten, että ilmastonmuutos-, luontokato ja saastuminen saadaan kuriin. Yhä vankistuvan tietopohjan mukaan, näiden kriisien hallitseminen vaatii muutoksia nykyisiin markkinatalouden tuotanto- ja kulutusrakenteisiin.[5] Oikeudellisesti kestävyysmurros edellyttää suurella todennäköisyydellä muutoksia oikeushenkilöyteen, sopimusvapauteen, omaisuudensuojaan, valtiosuvereniteettiin, lainsäädännön ennakoitavuuteen ja vahingonkorvausoikeudellisiin syy-yhteysoppeihin. Nyt käsillä oleva lainsäädäntöaloite ottaa arvokkaan ensimmäisen askeleen tässä keskustelussa perustuslain tasolla pyrkimällä lisäämään eläinten oikeushenkilöstatuksen ja siitä johtuvan suojan perustuslakiin.

Seuraavaksi arvioin yksityiskohtaisemmin lainsäädäntöaloitteen vaikutuksia Suomen oikeusjärjestelmään yleisesti ja ympäristöoikeuteen erityisesti. Ympäristöoikeus kattaa nykyisin laajan joukon lainsäädäntöä ja oikeuslähteistöä, joka ohjaa ihmisen ja luonnon välistä suhdetta. Yhdessä ääripäässä sääntely koskee ilmastonmuutoksen ja luonnon ennallistamisen laajoja ympäristöilmiöitä, toisessa ääripäässä yksittäisen eläin- tai kasvilajin suojelua. Ympäristöoikeus kattaa myös luonnonvarojen käytön sääntelyn, mukaan lukien metsät, kaivosmineraalit, vedet, uusiutuvan energian ja alueidenkäytön.

2 Esityksen muoto ja perustuslailliset vaikutuskanavat

Kansalaisaloitteen sisältö on laadittu silmiinpistävän yksityiskohtaiseksi verrattuna muihin perusoikeuksiin. Nyt aloitteessa on viisi säännöstä, jotka koskevat eläinten suojelua, eläinten perusoikeuksien turvaamista, luonnonvaraisten ja ihmisestä riippuvaisten eläinten perusoikeuksia sekä eläinten jalostusta. Vallalla olevan perustuslakitradition mukaisesti eläinten perusoikeuksista voitaisiin säätää yhdellä säännöksellä ympäristöperusoikeuden (nyk. PL 20 §) tapaan ja

[3] Ks. näistä vaatimuksista tarkemmin esim. Pekka Länsineva, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet. Suomalainen lakimiesyhdistys 2002, s. 78–79.
[4] Kansainvälinen luontopaneeli IPBES 2019. Saatavana: [https://www.ipbes.net/global-assessment] (6.2.2026)
[5] Ibid.

yksityiskohtaisempi, esimerkiksi jalostusta tai konkreettisia oikeusvaikutuksia koskeva sääntely, jätettäisiin tavallisen lain tasolle. Tällöin perustuslaissa annettaisiin eläimille oikeushenkilöstatus ja eläinten oikeuksien turvaamisvelvoite, millä olisi toimeksiantovaikutus lainsäätäjälle sääntelyvarauksen muodossa.[6] Tämä koskisi myös eläinten edunvalvontaa koskevan instituution perustamista, mikä olisi tarpeen eläinten perusoikeussuojan toimeenpanemiseksi.

Eläinten oikeudellisen suojan ohella kansalaisaloitteen tarkoittama perustuslain muutos johtaisi myös julkisen vallan edistämisvelvoitteen kautta eläinten nauttiman oikeussuojan vahvistumiseen. PL 22 §:ssä edellytetään, että julkinen valta turvaa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Eläinten oikeuksien osalta tämä edellyttäisi julkisen vallan aktiivista toimintaa perustuslain muutoksen jälkeen. Tämä velvoite koskee julkista valtaa kokonaisuudessaan.[7] *Länsineva* kuitenkin korostaa, että avoimuudestaan huolimatta säännöksellä on oikeudellista purevuutta, sillä ”valtiovallan tulee jatkuvasti seurata yhteiskunnallista kehitystä ja huolehtia siitä, etteivät yksilöt [muutoksen myötä myös eläinyksilöt] millään merkittävällä elämänalueella jää liian suojattomiksi ulkopuolisilta tahoilta uhkaavia perusoikeusloukkauksia vastaan.”[8] [lisäys NS] Tämä tarkoittaisi myös riittävien budjettivarojen allokointia siihen, että eläinten perusoikeussuoja toteutuisi käytännössä.

Eläinten oikeuksia koskevalla perustuslain kirjauksella olisi myös tulkintavaikutus tuomioistuinten ja viranomaisten toiminnassa, mutta tämä jäänee rajatuksi, jollei eläinten perusoikeuksia konkretisoida tavallisen lain tasolla.

Julkista valtaa koskevien velvoitteiden ohella voidaan pohtia, missä määrin eläinten perusoikeuksilla olisi vaikutuksia yksityisten välisiin suhteisiin. Perinteisesti perusoikeuksien on ajateltu velvoittavan julkista valtaa ja antavan oikeuksia yksilöille (ml. eläinyksilöt, jos kansalaisaloitteen tarkoittama perustuslain muutos toteutuisi).[9] Tässä ajattelussa tasavertaisten yksilöiden perusoikeussuojan on ajateltu toteutuvan lähtökohtaisesti ilman julkisen vallan aktiivista puuttumista.[10] Sen sijaan eriarvoisessa asemassa olevien yksilöiden kesken korostuu julkisen vallan rooli turvata heikomman osapuolen perusoikeuksia. Tällainen asetelma voi tulla kyseeseen ihmisen ja eläimen välisiä perusoikeuksia koskevissa kysymyksissä. Tällöin julkisilla viranomaisilla tai erikseen luotavalla eläinten oikeuksia valvovalla instituutiolla olisi keskeinen rooli eläinten perusoikeuksia koskevassa valvonnassa.

3 Esityksen suhde muihin perusoikeuksiin eläinten oikeuksien toimeenpanossa

Perustuslain 20.1 §:n mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Kyseisen säännöksen rooli perustuslakivaliokunnan käytännössä on noussut systemaattisesti 2000-luvulle tultaessa, jopa siinä määrin, että tätä ympäristöperusoikeutta voidaan nykyisin pitää muihin perusoikeuksiin nähden tasavertaisena

[6] PeVM 25/1994 vp, s. 6.
[7] HE 309/1993 vp, s. 28.
[8] Länsineva 2002, s. 101.
[9] Ks. kootusti Länsineva 2002, s. 103.
[10] Länsineva 2002, s. 104.

lainsäädännön perustuslainmukaisuuden arvioinnissa.[11] Ympäristöperusoikeuden vaikutus hallintoviranomaisten ja tuomioistuinten päätöksiin on kuitenkin ollut huomattavasti rajatumpaa.[12] Nyt käsillä oleva eläinten perusoikeuksia koskeva kansalaisaloite terävöittäisi ja vahvistaisi ympäristöperusoikeuden asemaa, sillä yksilöllisten eläinten oikeuksien välityksellä luonnon edustajilla olisi suora pääsy oikeuksiin viranomais- ja tuomioistuinprosesseissa. Tätä kautta muutoksella olisi todennäköisesti merkittävä positiivinen vaikutus ympäristöperusoikeuden toteutumisen kannalta varsinkin siinä tapauksessa, jos esitys konkretisoituisi tavallisen lain tasolla edellä luvussa 2 esitetyllä tavalla.

Perusoikeusjärjestelmän sisällä aloitteen ja sen perusoikeudellisten vaikutusten vastavoimat liittyvät omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen. Tämä punninta tulisi eteen erityisesti siinä tapauksessa, että eläinten perusoikeussuojaan koskevia sääntelyvarauksia lähdetään toteuttamaan tavallisen lain tasolla. Tällöin arvioinnin lähtökohtana on, etteivät omaisuudensuoja ja elinkeinovapaus ole ehdottomia perusoikeuksia vaan niitä tulee punnita muita perusoikeuksia, kuten ympäristöperusoikeutta vasten. Kuitenkin omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden ydinalue on suojattu ja perusoikeuksien rajoitusedellytysten on täytyttävä.

Kansalaisaloitteessa hahmotellut ihmisen hoidosta riippuvaisten eläinten perusoikeudet (ml. oikeus elämään) voisi johtaa siihen, että nykymuotoinen eläintuotanto katsottaisiin perustuslain vastaiseksi. Sama voisi koskea rajatummin metsienkäyttöä tai alueidenkäyttöä. Tämä tarkoittaisi merkittävää muutosta niiden ihmisyksilöiden tai oikeushenkilöiden varallisuusasemassa, joiden omaisuus ja elinkeino on sidottu eläintuotantoon tai eläinten hyvinvointiin haitallisesti vaikuttavaan luonnonvarojen käyttöön. Tällainenkaan muutos ei kuitenkaan tarkoita, että eläinten perusoikeuksien kirjaaminen perustuslakiin välttämättä johtaisi omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden ydinalueen loukkauksiin. Paljon riippuu siitä, millä tavalla ja millä aikataululla perustuslain muutos toteutettaisiin. Tässä voidaan hakea osittaista tukea hiilen energiakäytön kieltoa koskevan hallituksen esityksen (HE 200/2018 vp) johdosta annetusta perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 55/2018), jossa valiokunta korosti pitkän siirtymäajan (10 vuotta) merkitystä esityksen perustuslaillisen hyväksyttävyyden arvioinnissa. Myös käsillä olevassa muutoksessa tulisi antaa riittävän pitkä siirtymäaika eläintuotannon lopettamiseksi ja toimijoiden siirtymiseksi muihin elinkeinoihin.

Pitkän siirtymäajan lisäksi eläintuotannon parissa toimiville voitaisiin maksaa korvausta tuotantotilojen ja välineiden käymisestä tarpeettomiksi siltä osin, kun näitä ei voida käyttää muuhun tarkoitukseen.[13] Korvausten kustannusvaikutukset tulisi arvioida osana perustuslaillista sääntelyvarausta koskevan tavallisen lainsäädännön valmistelua. Mistä tahansa edunmenetyksestä ei kuitenkaan ole maksettava korvausta. Korvausvelvoite koskee sellaista lainsäädännön muutosta, joka on merkittävää tai rinnastuu pakkolunastukseen.

---

[11] Matti Hepola – Antti Belinskij – Tapio Määttä: Ajat ovat muuttumassa – ympäristöperusoikeuden evoluutio vesivoimalupien pysyvyyden näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 1–2/2021, s. 7–42. Ks. tältä osin erityisesti lausunnot: PeVL 10/2014 vp, PeVL 36/2013 vp, PeVL 6/2010 vp ja PeVL 55/2018.

[12] Heta Heiskanen: Towards Greener Human Rights Protection: Rewriting the Environmental Case Law of the European Court of Human Rights. Tampere University Press 2018.

[13] PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, ja PeVL 6/2010 vp.

Eläinten oikeuksien sisällyttäminen perustuslakiin voisi vaatia myös laajempaa perustuslain ajantasaisuuden arviointia. Nykyisellään esimerkiksi PL 6 §:ssä puhutaan *ihmisten* yhdenvertaisuudesta ja mainitaan lapsia kohdeltavan tasa-arvoisesti yksilöinä. Jos ja kun eläimet ulotettaisiin tällaisen yksilökäsityksen piiriin kansalaisaloitteen mukaisesti, tulisi pohtia tarkemmin, kuuluvatko eläinyksilöt tällaisen muutoksen jälkeen PL 6 §:n yhdenvertaisuussääntelyn piiriin. Vastaava asetelma koskee muitakin yksilön perusoikeuksia.

4 Esityksen suhde ympäristölainsäädäntöön

Eläinten perusoikeuksien lisääminen perustuslakiin on lähtökohtaisesti ympäristöoikeudellisen sääntelyn perimmäisten tavoitteiden mukainen: esitys vahvistaisi ympäristön nauttimaa oikeudellista suojaa merkittävästi yllä lausutuin perustein, vaikka suojan kohteena olisivatkin eläinyksilöt.

Nyt käsillä oleva eläinten perusoikeuksia koskeva muutos yhdistettynä yllä mainitun sääntelyvarauksen toimeenpanoon muuttaisi ja loisi kuitenkin merkittävää epävarmuutta ympäristölainsäädännön soveltamiseen lähes kaikilla sektoreilla (metsät, vedet ja meret, maankäyttö, kaivokset, maa-ainesten otto, maatalous). Maatalouden osalta muutos tarkoittaisi todennäköisesti, ettei eläinten perusoikeuksien vastaiseen eläintuotannon harjoittamiseen voitaisi enää myöntää ympäristölupia ja toiminnan oikeudelliset edellytykset poistuisivat. Luonnonvarojen ja alueidenkäytön osalta merkittävät muutokset seuraisivat lähinnä luonnonvaraisten eläinten oikeuksien kautta. Miten olisi arvioitava esimerkiksi sitä, että metsähakkuu tai kaivoshanke vaikuttaisi heikentävästi lintujen tai muiden eläinten hyvinvointiin tai niiden elämän edellytyksiin? Joissain tapauksissa ristiriita lienee ratkaistavissa luonnonvaraisten eläinyksilöiden siirtymisen kautta, mutta myös kysymys näiden hankkeiden perustuslainmukaisuudesta nousisi varmasti keskusteluun niin viranomais- kuin tuomioistuinprosesseissa. Tämä voisi koskea myös alueidenkäyttöä ja kaavoitusta. Tällä puolestaan olisi todennäköisesti markkinoiden toimintaan epävakautta tuova vaikutus ennen kuin tulkintalinjat vakiintuisivat tuomioistuimissa.

Nämä epävarmuudet ympäristölainsäädännön soveltamiseen ja markkinoiden toimintaan ovat sinänsä oikeasuhtaisia verrattuna luontokatoa koskevan ongelman kokoluokkaan ja vakavuuteen, mutta oikeudelliset epävarmuudet olisi pohdittava huolellisesti osana perustuslain muutoksen ja sen tarkoittaman sääntelyvarauksen toimeenpanon valmistelua. Tämä puolestaan vaatisi suurella todennäköisyydellä ylihallituskautisen valmistelun ja parlamentaarisen pitkän aikavälin sitoutumisen eläinten oikeuksien edistämiseen yli puoluerajojen.

5 Esityksen suhde hallintolainsäädäntöön

Perustuslaillisten ja ympäristöoikeudellisten kysymysten ohella tulee pohdittavaksi viimeistään eläinten perusoikeuksia toteuttavan tavallisen lainsäädännön yhteydessä, millä tavoin eläinten puhevallan käyttö viranomais- ja tuomioistuinprosesseissa järjestettäisiin. Nykyisin hallintolain (HL, 434/2003) 11 § lähtee siitä, että asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Jos eläimillä olisi kansalaisaloitteen mukainen oikeushenkilöasema, nämä kuuluisivat

hallintolain 11 §:n asianosaiskäsitteen alle. Sama koskee myös hallintoasioiden tuomioistuinkäsittelyä hallintoasioiden oikeudenkäynnistä annetun lain (HOL, 808/2019) mukaan. Lain 24 §:n mukaan jokaisella on oikeus käyttää puhevaltaa omassa asiassaan, jollei toisin säädetä.

Tunnetusti eläimet eivät kuitenkaan voi puhua puolestaan. Tähän liittyen sekä hallintolaissa että hallintoasioiden oikeudenkäynnistä annetussa laissa säädetään vajaavaltaisen puhevallasta, jota käyttää edunvalvoja tai muu laillinen edustaja (HL 14 §; HOL 25 §). Tällaisen edustajan nimeäminen jokaisella eläinyksilölle erikseen ei liene mahdollista, joten tässä yhteydessä tulisi pohtia yleisen eläinten edunvalvontainstituution perustamista, joka käyttäisi eläinten puhevaltaa niiden puolesta. Tämä instituutio, ottipa se minkä muodon tahansa, vaatisi riittävän resursoinnin toimiakseen, jotta sen olisi mahdollista valvoa eläinten oikeuksien toteutumista ja prosessoida oikeudenloukkaukset.

6 Lopuksi

Kokonaisuutena arvioiden eläinten perusoikeuksia koskeva kansalaisaloite sisältää merkittäviä oikeudellisia ehdotuksia yhden aikamme suurimman kriisin, luontokadon, hillintään. Se ottaa myös eläinten itseisarvon ja oikeussuojatarpeen asian vaatimalla vakavuudella. Ongelman mittakaavaan ja vakavuuteen nähden perustuslain muutos olisi nähdäkseni oikeasuhtainen. Muutoksen toteuttaminen vaatisi kuitenkin tavallisen lainsäädännön tasolla toteutuvan systeemimuutoksen ja tämä puolestaan huolellisen, ylihallituskautisen valmistelun, pitkät siirtymäajat sekä mahdolliset korvaukset elinkeinoharjoittajille niiltä osin, kun muutos tarkoittaisi merkittävää omaisuudensuojaan puuttumista. Lisäksi valmistelussa tulisi pohtia, millä tavoin perustuslain muutos vaikuttaisi ympäristölainsäädännön soveltamiseen eri sektoreilla, jotta muutoksen tuomaa yhteiskunnallista ja taloudellista epävarmuutta voitaisiin lieventää. Lainsäädännöllä olisi myös luotava eläimille julkinen edunvalvontainstituutio, joka käyttäisi eläinten puhevaltaa niiden puolesta eri viranomais- ja tuomioistuinprosesseissa. Tehtävä on suuri, eikä juurikaan jää orjuuden lopettamista koskevan historiallisen muutoksen varjoon.