12.2.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Prof. Martti Häkkänen

Kansalaisaloite KAA 8/2023 vp Eläinten oikeudet perustuslakiin

1. Lähtökohta

1. Aloitteessa ehdotetaan perustuslain muuttamista niin, että siihen lisättäisiin uusi 2a luku eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi. Aloite sisältää ehdotukset eläinten suojelua (1 §), eläinten perusoikeuksien turvaamista (2 §), luonnonvaraisten eläinten perusoikeuksia (3 §), ihmisten hoidosta riippuvaisten eläinten perusoikeuksia (4 §) ja eläinten jalostuskieltoa (5 §) koskevat tarkemmat säännösehdotukset perusteluineen.

2. Arvioin aloitetta kiinnittäen huomiota eräisiin valikoituihin valtiosääntö-, ympäristö- ja varallisuusoikeudellisiin näkökohtiin.

3. Ehdotettu uusi sääntely tarkoittaisi oikeusjärjestyksemme taustalähtökohtien perustavaa laatua olevaa muutosta. Ehdotetut perusoikeussäännökset on kirjoitettu niin konkreettisiksi, että ne antavat eläimille subjektiivistyyppisiä oikeuksia suhteessa ihmisiin, yrityksiin ja julkisiin toimijoihin. Otaksuttavasti – vaikka tätä ei ole aloitteessa käsitelty – uusi sääntely muodostaisi oikeuksia eläimille myös suhteessa toisiinsa. Avoimeksi jää niin ikään kysymys eläinten velvollisuuksista suhteessa toisiinsa ja muihin tahoihin.

4. Uudistuksen seuraukset olisivat arvioni mukaan vaikeasti ennakoitavia. Näin on siksi, että siinä muutettaisiin toiseksi se ajattelutapa, jonka varaan merkittävä osa valtiosääntöoikeudellista, ympäristöoikeudellista ja yksityisoikeudellisia sääntelyä rakentuu. Uudistus todennäköisesti pakottaisi muuttamaan nykyistä eläimiin tai näiden elinympäristöön kytkeytyvää lakitasoista sääntelyä ja yksityisoikeudellisen järjestelmän perusteita. Esitetty uusi sääntely olisi myös poikkeuksellisen yksityiskohtaista ja laajaa suhteessa siihen, missä määrin perustuslain 2 luvussa on muista perusoikeuksista säädetty.

5. Aloite toimii keskustelun herättäjänä, mutta arvioin, että sen omaksuminen osaksi perusoikeusjärjestelmää tulisi aiheuttaman merkittäviä muutoksia ja muutospaineita oikeusjärjestyksen perusteisiin ja vaikeasti ennakoitavissa olevia seuraamuksia. En siksi näe aloitteessa ehdotettua sääntelyä toteuttamiskelpoisena tai tarkoituksenmukaisenakaan.

2. Eläimen asema perusoikeusjärjestelmässä

6. Ensinnäkin voidaan kiinnittää huomiota siihen, että eläinten asema on jo nykyisen ympäristövastuusäännöksen (PL 20 §) tulkinnassa saanut muodon, jossa eläinten hyvinvoinnin ja muun aseman arvon suojaaminen tunnustetaan perustuslailliseksi velvoitteeksi. Ympäristövastuusäännöksessä ei mainita nimenomaisesti eläimiä, mutta siinä mainittuun elolliseen luontoon eläimet kuuluvat (HE 309/1993 vp, s. 66). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut mahdolliseksi omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen tapahtuvat puuttumiset eläinten hyvinvoinnin edistämiseksi (esim. PeVL 18/2013 vp). Myös eläinten elinympäristöä suojelevan lainsäädännön säätäminen on vakiintuneesti katsottu mahdolliseksi ja osin perustuslain velvoittamaksikin (ks. esim. PeVL 67/2022 vp).

7. Tältä kannalta katsottuna meillä ei siis vallitse perusoikeusjärjestelmässä aukkoa siinä merkityksessä, etteikö eläimillä olisi jo nyt ”perusoikeusstatusta”. Se vain rakentuu tällä hetkellä ihmisille (jokaisille) asetettujen eläimiin kohdistuvien velvoitteiden kautta. Ei niin, että eläimet itsessään olisivat oikeuksien kantajina suhteessa ihmisiin (jokaisiin). Tämä oikeudellinen struktuuri näkyy samalla tavoin lakitasoisessa sääntelyssämme.

8. Nykyisessä perusoikeusjärjestelmässä perusoikeudet kuuluvat ihmisille ja tiettyjen doktriinien mukaan myös oikeushenkilöille (jokaiselle). Perusoikeuksien subjektioppi noudattelee tapaa, jolla oikeusjärjestyksessä ylipäänsä oikeuksien ja velvollisuuksien subjektit hahmotetaan. Merkittävä muutos olisi se, että perusoikeuksien subjekteiksi tulisivat ihmisten ja oikeushenkilöiden lisäksi eläimet. Eläinlajien laaja kirjo huomioiden olennaiseksi muodostuu kysymys siitä, olisivatko perusoikeudet aivan kaikilla eläimillä.

9. Aloitteen 1.1 §:n mukaan eläinten perusoikeuksien subjektius määrittyisi ”tuntemiskyvyn mukaan”. Perusteluissa todetaan, että varovaisuusperiaatteen mukaisesti kaikki eläimet oletetaan tuntemiskykyisiksi, jollei muuta voida näyttää. Ilmeisesti perusoikeuksien haltijoiksi tulisivat tällöin lähtökohtaisesti myös esimerkiksi hämähäkit ja käärmeet ottamatta sinänsä kantaa siihen, mitkä eläimet ovat tuntemiskykyisiä ja mitkä eivät.

10. Aloitteessa esitetty tapa määritellä perusoikeuksien subjektina oleva eläin on lainsäädännön ymmärrettävyyden kannalta nähdäkseni aivan liian jäsentymätön. Mitä laveammin eläin määritellään, sitä laajempia ja vaikeampia oikeudellisia kysymyksiä syntyy.

11. Tunnustamalle eläimille perusoikeussuoja luodaan ylipäänsä vaikeita oikeudellisia kysymyksiä. Miten on arvioitava eläinten toisilleen tekemiä perusoikeusloukkauksia? (eläin tappaa toisen) Onko eläimillä mitään vastuuta tekosistaan suhteessa ihmisiin? Onko eläimillä velvollisuuksia noudattaa oikeusnormeja? Entä jos eläin käyttäytyy lainvastaisesti ja loukkaa ihmisten perusoikeuksia? Miten tällöin menetellään? Jos eläimet ovat oikeudenhaltijoita, tulisiko näille antaa oikeus osallistua jollain tavalla päätöksentekoon?[1]

12. Jotta eläimen status voitaisiin muuntaa perusoikeusjärjestelmässä nykyisen kaltaisesta jokaiselle kuuluvasta vastuusta perusoikeuksien haltijaksi, tulisi perusteiden olla poikkeuksellisen painavia. Kuten perustuslakivaliokunta on todennut, tulisi perustuslain muutosten osalta tulisi vallita myös laaja poliittinen yhteisymmärrys (PeVM 5/2005 vp, s. 2).

3. Ehdotetun eläinten perusoikeussääntelyn vaikutukset lakitasoiseen sääntelyyn

13. Eläinten perusoikeuksien säätäminen osaksi perustuslakia tulisi synnyttämään paineen muuttaa tai vähintään uudelleen arvioida laajamittaisesti ympäristö- ja yksityisoikeudellista lakitasoista sääntelyä. Se voisi johtaa siihen, että ainakin osa nykyisestä lakitasoisesta sääntelystä muodostuisi perustuslain muuttamisen seurauksena perustuslain (eläinten perusoikeuksien) vastaiseksi. Eläinten perusoikeuksien jälkivalvontakysymykset (PL 106 §) todennäköisesti myös lisääntyisivät tuomioistuimissa ja muissa viranomaisissa.

14. Otan muutaman esimerkin ympäristöoikeuden alueelta.

15. Lakialoitteen 3.1 §:ssä säädettäisiin luonnonvaraisten eläinten perusoikeuksista siten, että ”Luonnonvaraisella eläimellä on oikeus elämään sekä oikeus elää vapaudessa ja luonnollisessa elinympäristössään.” Lakialoitteen 2.2 §:n mukaan tätä voidaan rajoittaa, jos se on

[1] Osa kysymyksiä voi toki jäädä enemmän akateemisiksi, mutta on todennäköistä, että tämän kaltaisia kysymyksiä jouduttaisiin pohtimaan jatkossa niin lakien säätämis- kuin soveltamisvaiheessakin.

välttämätöntä ihmisten tai eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi. Rajoitusedellytykset olisivat siten osin jopa korkeammalla kuin ihmisten perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Olkoonkin, että ihmistenkään osalta oikeutta elämään (PL 7 §) ei voida rajoittaa. Ihmisten perusoikeuksien osalta oikeutta elää vapaudessa voidaan kuitenkin rikoslainsäädännöllä rajoittaa, eikä ihmiselle ole turvattu samanlaista oikeutta elinympäristöönsä.

16. Ehdotettu sääntely voisi nähdäkseni tarkoittaa sitä, että nykyisen kaltainen riistanhoidollinen metsästys samoin kuin kalastus tulisi Suomessa pitkälti estymään.[2] Metsästys ja kalastus olisivat mahdollisia vain, jos toiminta voidaan perustella ihmisten tai eläinten perusoikeuksien turvaamisella. Ehkä ihmisen hengelle ja terveydelle vaarallisia eläimiä voitaisiin tältä kannalta metsästää, mutta riistanhoidollinen metsästys tulisi estymään. Kalastuksen osalta olisi vielä vaikeampaa perustella, milloin se olisi ihmisten perusoikeuksien kannalta välttämätöntä. Ehkä saamelaiset tällaisen oikeuden voisivat perusoikeussuojansa puitteissa saada. Mutta voisiko kalastusoikeuden haltija omaisuudensuojaansa, johon kalastusoikeus vakiintuneesti kuuluu, saada kalastaa perusoikeuksiinsa vedoten?

17. Kysymys ei ole vain siitä, voidaanko metsästystä tai kalastusta perustella perusoikeudellisin argumentein, vaan siitä, minkä osalta yhteiskunnassamme vallitsee konsensus.

18. Merkittävä muutos koskisi myös maankäyttöä. Aloitteen 3.1 § sisältää vaatimuksen, jonka mukaan eläimellä olisi oikeus elää ”luonnollisessa elinympäristössään.”. Luonnonvaraiset eläimet elävät luonnossa, käytännössä metsässä. Vaatimus eläimen perusoikeudesta elää luonnollisessa elinympäristössään konkretisoituu ympäristösääntelyssä esimerkiksi metsänomistajaan kohdistuvana kieltona käsitellä (hakata) metsää. Kysymys ei ole vain eläimen perusoikeudesta, vaan nimenomaan tämä vaatimus synnyttää perusoikeuskollision eläimen elinympäristön omistavan tahon kanssa. Syntyy siis kollisio eläimen ja ihmisen perusoikeuksien (omaisuudensuojan) välillä. Tämä on ympäristöoikeuden fundamenttikysymys, jota ei voida ratkaista vain säätämällä eläimelle perusoikeuksia, vaan se edellyttää sääntelyn vaikutusten kokonaisvaltaista perustuslaillista punnintaa.

[2] Sääntelyn aineellisen sisällön ohella vaikutukset kytkeytyvät siihen, miten perusoikeussubjektiksi ehdotettu eläin määritellään. Mitä laajempi määritelmä, sitä laajemmat ovat vaikutukset ja päinvastoin.

19. On huomattava, että Suomessa ja EU-oikeudessa esimerkiksi lintujen ja muiden eläinten elinympäristö sekä lajien niin sanotun suotuisan suojelun taso on voimakkaasti lakitasoisesti jo säänneltyä. Sääntely on eri tahojen näkökulmasta erittäin kiistanalaista ja siinä on pyritty tasapainottelemaan eri perusoikeuksien välillä. Esimerkiksi luonnonsuojelulain (9/2023) 8 luku sisältää luonnonvaraisten eliölajien (mukaan lukien eläimet) suojelun säännökset. Säännöksillä on osaltaan pantu täytäntöön useita EU-direktiivejä, mukaan lukien luonnonvaraisten lintujen suojelusta annettu neuvoston direktiivi 2009/147/EY.

20. Lakialoitteessa todetaan näiltä osin muun ohella, että ehdotettu perusoikeussääntely ” - - nostaa suojelun kohteeksi eläinyksilön, siinä missä direktiivien kohteena ovat eläinlajit ja erilaiset luontotyypit ja kasvistot.”. Siis lakialoitteella pyritään – nimenomaisesti – muuttamaan lakitasoisen sääntelyn aineellista sisältöä. Käytännössä kysymys on suojeltavien alueiden laajentamisesta. Siitä huolimatta, että tämä synnyttää perusoikeuskollision suhteessa muun ohella omaisuudensuojaan, lakialoitteessa ei ole arvioitu lainkaan sen vaikutuksia ympäristösääntelyyn, omaisuudensuojaan taikka muihin näkökohtiin.

21. Lakialoitteen 4 §:ssä säädettäisiin ihmisen hoidossa olevien eläinten perusoikeuksista. Siinä säädettäisiin muun ohella, että eläimellä on oikeus elämään. Totean, että sääntely tässä muodossa tekisi nähdäkseni käytännössä elintarviketeollisuudesta (ml. lihatuotteet) ja eräiden muiden eläinperäisten tuotteiden tuottamisesta varsin ongelmallista. Nähdäkseni se pakottaisi alojen toiminnan lainsäädännölliseen rajoittamiseen Suomessa. Asian ratkaiseminen ei ole juridistekninen, vaan vahvasti myös yhteiskuntapoliittinen.

22. Edellä todetut ovat yksittäisiä esimerkkejä. Lakialoitteessa ehdotetut säännökset eivät ole vähäpätöisiä ja julistuksenomaisia. Niillä tulisi nähdäkseni olemaan, jos ne omaksutaan velvoittavina perusoikeussäännöksinä, suoraa vaikutusta ympäristölainsäädäntömme aineelliseen sisältöön ja ylipäänsä siihen, missä määrin eduskunta voi lakeja säätämällä jatkossa päättää ympäristöpolitiikan sisällöstä parhaaksi katsomallaan tavalla.

23. Vaikutuksia olisi myös yksityisten väliseen (varallisuus)oikeuksien järjestelmään.

24. Suomessa omistusoikeuden ja muiden varallisuuspitoisten oikeuksien haltijoina voivat olla vakiintuneesti luonnolliset henkilöt eli ihmiset ja oikeushenkilöt. Eläin on tässä

systematiikassa esine eli varallisuusoikeuksien kohde, ei subjekti. Eläin ei voi olla oikeuksien haltija. Eläimen esineluonteesta ei kuitenkaan tule päätellä miten eläintä esineenä on sallittua tai kiellettyä hyödyntää. Eläinten suojelua ja hyvinvointia turvataan julkiseen valtaan (erityisesti lainsäätään) kohdistuvien velvoitteiden lisäksi eläinten tai näiden elinympäristön omistavien tahojen omistajiin kohdistuvin velvoittein. Näistä esimerkkeinä voidaan viitata eläinten hyvinvoinnista annettuun lakiin ja luonnonsuojelulakiin.

25. Varallisuusoikeudelliselta kannalta omistus eläimeen on monitahoinen. Luonnonvaraisia eläviä eläimiä ei kukaan sinänsä edes omista. Esineoikeudelliselta kannalta omistusoikeus luonnonvaraiseen eläimeen voi syntyä vasta kun se pyydystetään tai tapetaan. Tämä toiminta puolestaan perustuu metsästysoikeuteen, joka on osa maanomistusoikeutta, ja eläinten pyydystämisen tai metsästyksen edellytys. Toisaalta esimerkiksi kotieläintalouden piirissä olevien eläinten omistusoikeus perustuu kasvatukseen, eläimen hallussapitoon taikka kauppaan, jolla eläin on ostettu.

26. Eläimen luonteessa esineenä on kyse esitysteknisestä konstruktiosta, jolla oikeusjärjestys pidetään ylipäänsä hallittavissa. Asiasta on käyty akateemista keskustelua, mutta tämä on oikeusjärjestyksemme rakenne. Rakenne heijastuu yksityisoikeudellisiin yleisiin oppeihin ja lainsäädännöllisiin ratkaisuihin siten, että eläin ei esimerkiksi voi omistaa. Sen sijaan eläinyksilö voi olla ihmisen omistuksen kohteena. Eläimen omistusoikeus voidaan siirtää esimerkiksi kaupalla henkilöltä toiselle ja eläin voi olla sopimisen kohteena. Liioin omistus- tai sopimusriidoissa eläin ei ole riidan osapuoli tai asianosainen.

27. Aloitteessa kantavana ajatuksena on nähdäkseni eläinten aseman kohentaminen, eikä siinä ainakaan nimenomaisesti ehdoteta sitä, että eläimet voisivat varallisuusoikeudelliselta kannalta olla esimerkiksi omistajia tai muita oikeudenhaltijoita. Edelleenkin, ilmeisesti, eläimet määriteltäisiin oikeuksien kohteiksi eli esineiksi siten, että näihin voi kohdistua ihmisillä ja oikeushenkilöillä olevia oikeuksia, kuten omistusoikeuksia.

28. Arvioin, että aloitteessa ehdotetun kaltainen eläinten perusoikeussääntely tulisi vähintään johtamaan paineeseen tarkastella näitäkin oppirakennelmia uudella tavalla. Viittaan esimerkiksi lakialoitteen 1 §:n tarkemmissa perusteluissa esitettyyn kohtaan eläimen yksilöydestä ja sen merkityksestä eläintä koskevissa omistusoikeusriidoissa:

29. ”Eläimen yksilöys tulee huomioida myös omistusoikeusriidoissa. Eläimen perusoikeuksien ja hyvinvoinnin toteutumisen tulee olla yksi harkittavista perusteista

ratkaistaessa, kenelle eläimen omistusoikeus epäselvissä tilanteissa kuuluu. Esimerkiksi eläimen kiintymys yhteen osapuolista on tällainen huomioitava seikka.”

30. Merkityksellistä on myös samaisen 1 §:n 3 momentti, jonka mukaan eläimet ovat asianosaiskelpoisia, ja jonka mukaan eläimen puhevaltaa käyttää sen laillinen edustaja. Vaatimus muodostuu tietysti varallisuusoikeudellisen sääntelyn lisäksi merkitykselliseksi perusoikeussääntelyn ja julkisoikeudellisen ulottuvuuden ohella. Yksityisoikeudelliselta kannalta eläimiä koskevaan lainsäädäntöön siis luotaisiin samantyyppinen instituutio kuin holhoustoimilaissa on säädetty niiden henkilöiden etuja ja oikeuksia, jotka eivät esimerkiksi vajaavaltaisuuden vuoksi voi itse pitää huolta taloudellisista asioistaan.

4. Lopuksi

31. Edellä esitetyillä perusteilla katson, että aloitteessa ehdotettu eläinten perusoikeuksien kirjaaminen perustuslakiin merkitsisi oikeusjärjestyksemme rakenteellisten lähtökohtien syvällistä muutosta, jonka vaikutukset ulottuisivat laajasti perusoikeusjärjestelmään, ympäristölainsäädäntöön ja yksityisoikeudellisiin perusratkaisuihin. Aloitteessa ei kuitenkaan ole esitetty sellaista kokonaisvaltaista oikeudellista arviota, jonka perusteella näin merkittävää subjektipiirin laajentamista ja normatiivista siirtymää voitaisiin pitää oikeudellisesti perusteltuna ja järjestelmän kannalta hallittuna. Tämän vuoksi en pidä ehdotettua sääntelyä toteuttamiskelpoisena osana perustuslain perusoikeusjärjestelmää.

Helsingissä 12 päivänä helmikuuta 2026



Martti Häkkänen
maankäyttö- ja kiinteistöoikeuden professori
OTT, TkT, KTM

oikeustieteellinen tiedekunta
Turun yliopisto