Perustuslakivaliokunnalle

5.12.2025

Asia: KAA 8/2023 vp Eläinten oikeudet perustuslakiin

Asia: KAA 8/2023 vp Eläinten oikeudet perustuslakiin 1
1 Johdanto 2
2 Nykytila 2
2.1 Eläinten nykyinen asema valtiosäännössä 2
2.2 Yleisesti eläinsuojelun nykytilasta ja ongelmista 4
3 Kansalaisaloite 5
3.1 Aloitteen keskeinen sisältö 5
3.2 Eläinten menettelyllisen aseman muuttaminen 7
4 Eläimet osana perustuslakia 7
4.1 Kansainvälinen tilanne 7
4.2 Perustuslain muuttamista koskevat lähtökohdat 9
4.3 Eläinten oikeuksista säätäminen perustuslaissa 10
4.4 EU-oikeudellinen näkökulma 12
5 Ehdotuksen vaikutukset 13
5.1 Ympäristölliset vaikutukset 13
5.2 Taloudelliset vaikutukset 13
5.3 Huoltovarmuus 14
5.4 Metsästys, kalastus, eläintuotanto 14
5.5 Lemmikinpito 14
6 Lopuksi 15

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt aloitteen tekijöiden edustajilta lausuntoa kansalaisaloitteesta Eläinten oikeudet perustuslakiin (KAA 8/2023 vp), jossa ehdotetaan perustuslakiin lisättäväksi uusi eläinten perusoikeuksia koskeva luku. Kansalaisaloitteen laatijat kiittävät mahdollisuudesta lausua ja toteavat lausuntonaan seuraavaa.

1 Johdanto

Ihmisoikeuksien historia osoittaa, että oikeuksien piiri on laajentunut asteittain kohti yhä yhdenvertaisempaa ja johdonmukaisempaa moraalista järjestelmää. Aluksi oikeudet koskivat vain pientä osaa ihmisistä, mutta ajan myötä niiden katsottiin kuuluvan kaikille ihmisille taustasta riippumatta. Tämä kehitys perustui kahteen keskeiseen tekijään: ymmärrykseen siitä, että muut ovat samanlaisia tuntevia ja kokevia yksilöitä, sekä arvojen muutokseen kohti yhdenvertaisuuden vaatimusta.

Samaa ilmiötä on nähtävissä eläinten kohdalla. Tieteellinen tieto eläinten tuntevuudesta on vahvistunut, ja niiden asemaa on alettu tarkastella itseisarvoisina olentoina, ei pelkästään ihmisen intressien välineinä. Eläinten oikeudellisen aseman vahvistaminen perustuslaissa olisi loogista jatkoa samalle historialliselle kehityskululle, jossa aiemmin alisteisia ryhmiä on tunnustettu oikeudellisiksi subjekteiksi.

Perustuslaillinen suoja ei tarkoittaisi eläimille samoja oikeuksia kuin ihmisille, vaan sitä, että eläinten olennaisia intressejä – kuten oikeutta elämään ja hyvinvointiin – ei voisi sivuuttaa perusteettomasti taloudellisten tai muiden intressien vuoksi. Se vahvistaisi Suomen perusoikeusjärjestelmän johdonmukaisuutta ja loisi selkeän perustan eläinten tasapuolisemmalle kohtelulle osana oikeusvaltiota. Eläinten perusoikeuksien kirjaaminen perustuslakiin olisi siten johdonmukainen, vähitellen voimistuneeseen oikeuksien laajentumisen traditioon perustuva askel, joka vastaa nykyistä tieteellistä ymmärrystä ja yhteiskunnan arvojen kehitystä.

2 Nykytila

2.1 Eläinten nykyinen asema valtiosäännössä

Perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä

Suomen perustuslaki ei suoraan turvaa eläinten oikeuksia tai hyvinvointia. Ympäristövastuuta koskevan PL 20 §:n on katsottu kattavan myös luonnonvaraiset eläimet, ja perustuslakivaliokunta on esittänyt ympäristövastuusäännöksellä olevan liityntä myös eläinsuojeluun (esim. PeVL 2/2013). Eläimiä koskevan nimenomaisen maininnan puuttuminen perustuslaista sekä 20 §:n rajallinen soveltuvuus eläimiin merkitsevät kuitenkin, että eläinten valtiosääntöinen asema on heikko. Tästä seuraa useita ongelmia.

Ensinnäkin eläinten intressit eivät tule perusoikeuspunninnassa huomioiduksi riittävällä painoarvolla. Eläinten hyvinvointi voi jo nykyisellään muodostaa hyväksyttävän perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusperusteen, mutta eläinten hyvinvoinnin ja ihmisten perusoikeuksien välillä ei edellytetä varsinaista punnintaa.

Konkreettisena esimerkkinä varsinaisen punninnan puuttumisesta voidaan nostaa esiin eläinten hyvinvointilain eduskuntakäsittely, jonka yhteydessä perustuslakivaliokunta edellytti

eläinsuojelutarkastusten rajoittamista kotirauhan piirissä (PeVL 106/2022 vp). Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan kotirauhan suojaan kohdistuvan rajoituksen hyväksyttävän perusteen edellytetään kytkeytyvän perusoikeuksien turvaamiseen mikäli kyse ei ole rikosten selvittämisestä. Kotirauhan suoja on keskeinen osa yksityiselämän suojaa ja sen toteutumisen turvaaminen on julkisen vallan tehtävä. On kuitenkin ongelmallista, ettei eläinten hyvinvointia voida ottaa huomioon kotirauhan suojan rajoitusperusteena, sillä eläin on myös erityisen haavoittuvassa asemassa yksityisessä tilassa.

Eläinten intressit eivät tule riittävällä tavalla huomioiduiksi myöskään tilanteissa, joissa perusoikeusrajoituksia arvioidaan perustuslakivaliokunnan käytännössä muotoutuneiden, kotirauhan suojan rajoitusedellytyksistä poikkeavien yleisten rajoitusedellytysten valossa. Esimerkkinä voidaan jälleen käyttää eläinten hyvinvointilain eduskuntakäsittelyä. Perustuslakivaliokunta piti selvänä, että ehdotetulle, verenlaskua edeltävää tainnuttamista vaativalle sääntelylle oli hyväksyttävä eläinten suojelemiseen liittyvä painava yhteiskunnallinen peruste, sillä siten voidaan välttää parhaalla mahdollisella tavalla teurastukseen liittyvää eläimen kokemaa kipua ja kärsimystä.

Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin, ettei tainnutusvaatimuksen merkitsemä perustuslain 11 §:ssä turvatun uskonnon harjoittamisen vapauden rajoitus täyttänyt oikeasuhtaisuuden vaatimusta suhteessa kiellon taustalla olevaan eläinten suojelemisen tavoitteeseen. Maa- ja metsätalousvaliokunnan oli muutettava ehdotettua sääntelyä niin, että se mahdollistaa poikkeuksen ehdotetuista teurastusta koskevista säännöksistä uskonnon harjoittamisen vapauden turvaavalla tavalla. (PeVL 106/2022 vp, kohdat 11–12). Eläinten hyvinvointia EU:n perusoikeuskirjassa ja Euroopan ihmisoikeussopimuksessa turvattujen oikeuksien hyväksyttävän rajoitusperusteena on kuvattu lyhyesti jäljempänä EU-oikeudellista näkökulmaa esiteltäessä.

Toisaalta perustuslakivaliokunta on todennut elinkeinovapauden rajoittamisen osalta, että perusoikeuksien rajoitusten hyväksyttävyysvaatimus edellyttää, että rajoittamisen tulee olla painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Hyväksyttävyysvaatimuksen arvioimisen kannalta merkityksellistä on, että perustuslakivaliokunta on koe-eläintoiminnan yhteydessä katsonut eläinten hyvinvoinnin edistämisen olevan epäilemättä yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja erittäin painava peruste muun muassa elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan rajoittamiseen.

Siten perustuslakivaliokunta on katsonut ettei perustuslaista johdu myöskään estettä kieltää turkistarhausta (PeVL 18/2013). Lainsäädännöllisesti elinkeinovapauden rajoittamista ei kuitenkaan ole eläinten hyväksi säädetty. Perustuslakivaliokunnan kannanotto ei ole myöskään johtanut yleiseen käytäntöön punnita eläinten intressejä suhteessa ihmisen taloudellisiin tai muihin intresseihin. Tämä johtunee ainakin osittain eläinten heikosta oikeudellisesta asemasta ihmiseen nähden. Lainsäätäjä ja viranomaiset voisivat paremmin arvioida ja tasapainottaa eläinten ja ihmisten intressejä, jos eläinten perusoikeudet olisivat säädetty Suomen perustuslaissa.

Heikko valtiosääntöinen suoja käytännössä

Eläinten heikon valtiosääntöisen suojan voidaan nähdä vaikuttavan myös siihen, että lainsäädännön sanojen ja oikeustodellisuuden välillä on eläinsuojeluoikeudessa usein varsin suuri kuilu. Esimerkiksi eläimille haitallinen jalostus on ollut nimellisesti kielletty jo vuoden 1996 eläinsuojelulain 8 §:n nojalla, mutta käytännössä kyseessä on ollut lain kuollut kirjain. Eläinsuojelulainsäädännön yleisiä periaatteita ja säännöksiä tulkitaan usein ihmiskeskeisesti,

jolloin näennäisen eläinystävälliset periaatteet vesittyvät. Samoin yleiset periaatteet vesittyvät, kun lainsäädäntövaltaa delegoidaan alemmille säädöstasoille, tyypillisesti asetuksiin. Tämä ilmiö näkyy myös uusissa eläinten hyvinvointilain nojalla annetuissa asetuksissa. Esimerkkinä mainittakoon tuotantokaniinien hyvinvointia koskeva asetusluonnos, jossa nimenomaisesti sallitaan eläinten hyvinvointilain suojelunormien vastaiset pito-olosuhteet.[1]

Laajemmin eläinten heikko valtiosääntöoikeudellinen asema näkyy esimerkiksi siinä, miten vahvan painoarvon taloudelliset intressit voivat saada suhteessa eläinten suojeluun kivulta ja kärsimykseltä Esimerkiksi porsaiden kirurgisesta kastroinnista aiheutuvaa kipua vähentävät säännökset säädettiin ensin erittäin pitkillä siirtymäajoilla ja niistä luovuttiin sittemmin taloudellisten eturyhmien vaatimuksesta. Eläinsuojeluvaatimuksilla ei ole samanlaista valtiosääntöoikeudellista selkänojaa kuin eturyhmillä, joiden varallisuus- tai muihin oikeuksiin muutoksilla voi olla vaikutusta.

2.2 Yleisesti eläinsuojelun nykytilasta ja ongelmista

Nykymuotoinen eläinsuojelu on Suomessa monen muun Euroopan maan tavoin edennyt kohti yksityiskohtaisempaa eläinsuojelulainsäädäntöä. Eläinsuojelulainsäädäntö rakentuu hyvinvointiajattelulle (welfarismi), joka pyrkii vastaamaan eläinten taloudellisen käytön ja muun ihmisten eläimiin kohdistuvan kielteisen toiminnan aiheuttamiin eettisiin huoliin sääntelemällä eläinten pito-olosuhteita ja kohtelua. Hyvinvointiajattelu ei kuitenkaan kyseenalaista eläinten välineellistettyä asemaa oikeudellisissa, taloudellisissa ja muissa yhteiskunnallisissa järjestelmissä. Tämä lähtökohta rajoittaa väistämättä sitä, kuinka pitkälle eläinten intressejä voidaan suojata nykyisten oikeusjärjestelmän puitteissa.

Käytännössä nykylainsäädäntö mahdollistaa sen, että eläimille voidaan aiheuttaa huomattavan paljon kärsimystä. Eläinten liikkumista, sosiaalisia suhteita ja lajityypillistä käyttäytymistä - jotka ovat kaikki olennaisia eläimen hyvän elämän kannalta - voidaan nykylainsäädännön raameissa rajoittaa tai jopa täysin estää. Lisäksi lopetus voi aiheuttaa eläimelle kipua, tuskaa, pelkoa ja muuta kärsimystä, vaikka olosuhteet olisivat teknisesti parhaat mahdolliset.[2] Teurastettavien eläinten määrä myös lisääntyy vuosi vuodelta. Vuonna 2023 Suomessa teurastettiin lähes 85 miljoonaa eläintä.[3]

Eläinten nykyinen käyttö ja elinpiirien tuhoutuminen perustuvat moniin vakiintuneisiin käytäntöihin, jotka yhdessä muodostavat eläinten hyväksikäytön järjestelmällisen luonteen. Eläinten oikeudellisten etujen ajaminen on rajattua, sillä eläimiltä puuttuu mahdollisuus tulla

[1] Eläinten hyvinvointilain 20 §:n mukaan eläimiä on hoidettava siten, että niillä on mahdollisuus toteuttaa muun muassa liikkumiseen, leikkiin, ravinnon etsintään ja ympäristön tutkimiseen sekä sosiaalisiin suhteisiin liittyviä olennaisia käyttäytymistarpeitaan. Tuotantokaniinien hyvinvointia koskevan asetusluonnoksen perustelumuistion mukaan kaniinin olennaisiin käyttäytymistarpeisiin kuuluu hyppiminen, kaivautuminen ja piiloutuminen. Tästä huolimatta asetus mahdollistaa kaniinin pysyvän pidon pienimmillään vain 0,35 neliömetrin häkissä, joissa mikään edellä mainituista ei ole käytännössä mahdollista.

[2] Neuvoston asetus eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä (1099/2009/EY), johdanto-osan kohta 2.

[3] Ruokaviraston tilastoa: *Kuinka monta eläintä teurastamoissa vuosittain teurastetaan?* Vierailtu 5.12.2025 https://www.ruokavirasto.fi/elaimet/elainten-hyvinvointi/elainsuojelu-teurastuksessa-ja-lopetuksessa/usein-kysyttya-teurastuksesta/

asianosaisiksi. Eläimiä hyödynnetään koska ne ovat eläimiä. Näitä elementtejä on ihmisoikeuskontekstissa kuvattu rakenteellisen sorron (alistamisen) tunnusmerkeiksi.[4]

Eläimet ja niitä suojaava eläinsuojelulainsäädäntö ovat jo lähtökohtaisesti oikeudellisesti heikommassa asemassa suhteessa ihmiseen, perus- ja ihmisoikeuksiin ja yleisesti ihmisen toiminnan ensisijaisuuteen. Seurauksena on käytännössä monin paikoin hyvin matala tai jopa olematon suojelun taso, joihin ei näyttäisi löytyvän ratkaisua tavallisen lain tasoisesta sääntelystä, tai laintulkinnan tai soveltamisen kautta. Siksi nykyinen eläinsuojelulainsäädäntö ei näytä johtavan siihen, mitä sen tarkoitukseksi on kirjattu. Tämän vuoksi voimassa oleva lainsäädäntö ei myöskään kykene vastaamaan niihin syvempiin ihmisen ja eläinten yhteiseloon liittyviin haasteisiin, joita nykyinen maailmantilanne edellyttää.

Kansalaisaloite eläinten oikeuksien kirjaamisesta perustuslakiin on tarkoitettu lainsäätäjän työvälineeksi ja lähtökohdaksi eläinten perusoikeuksien tunnustamiseksi ihmisoikeuksien rinnalle ja yhteiskunnan kehittämiselle kohti kunnioittavampaa yhteiseloa. Aloite määrittelee eläinten intressejä suojaavat aineelliset ja menettelylliset oikeudet sekä lainsäädännön reunaehdot.

3 Kansalaisaloite

3.1 Aloitteen keskeinen sisältö

Aloitteessa ehdotetaan Suomen perustuslain (731/1999) muuttamista niin, että perustuslakiin lisätään uusi 2a luku eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi. Kansalaisaloitteen tavoitteena on, että Suomen perustuslaki tunnustaa eläinten tuntevuuden ja yksilölliset tarpeet sekä määrittää eläimiin kohdistuvan käytön rajat. Ehdotetut perusoikeudet suojaavat eläinten kannalta merkityksellisiä elämän perusedellytyksiä.

Ehdotettu sääntely ei ulota ihmisille turvattuja perusoikeuksia eläimiin, vaan luo eläimille omat, erilliset perusoikeudet. Aloite on valmisteltu huolellisesti vuosia kestäneen asiantuntijatyön tuloksena. Valmistelussa on muun muassa kuultu kansainvälisiä ja kansallisia valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Aloitteen laadinnassa on otettu huomioon oikeudellinen, etologinen ja luonnontieteellinen tieto eläimistä ja siitä, miten eläinten intressit voidaan suojata Suomen oikeusjärjestelmässä.

Aloite koostuu seuraavista pykälistä:

1 § Eläinten suojelu
2 § Eläinten perusoikeuksien turvaaminen
3 § Luonnonvaraisten eläinten perusoikeudet
4 § Ihmisen hoidosta riippuvaisten eläinten perusoikeudet
5 § Eläinten jalostuskielto

Mikäli aloite hyväksytään sellaisenaan osaksi perustuslakia, luonteva numerointi lienisi 23a−e §§.

[4] Wahlberg, B. & Frasch, P. D.: Animal law unveiled: defining a new era of legal advocacy kirjassa *Research Handbook on Animal Law and Animal Rights.* 2025. Elgars Publishing. ss. 2-14.

Aloitetta tulee lukea kokonaisuutena. Ensimmäinen ja toinen pykälä kehystävät ja turvaavat kolmessa jälkimmäisessä pykälässä esitettyjä eläinten aineellisia oikeuksia sekä jalostuskieltoa. Aineelliset oikeudet vastaavat sisällöltään pitkälti nykyisen eläinten hyvinvointilainsäädännön tavoitetilaa. Tämä tavoitetila näkyy esimerkiksi eläinten hyvinvointilain 8 §:ssä, jonka mukaan eläimenpito tulisi voida järjestää niin, että 1) eläimillä on mahdollisuus toteuttaa liikkumiseen, lepoon, kehon huoltoon, ravinnon etsintään ja muuhun vastaavaan toimintaan sekä sosiaalisiin suhteisiin liittyviä olennaisia käyttäytymistarpeitaan; 2) eläinten fysiologiset tarpeet voidaan tyydyttää; 3) eläimille voidaan järjestää asianmukaiset pitopaikat; ja 4) eläinten sairastuessa tai vahingoittuessa niille voidaan antaa asianmukaista hoitoa. Perusoikeusehdotus on rakennettu samanlaisille tavoitteille, mutta perustuslain tasolla säädettyinä ne saisivat tosiasiallista oikeudellista painoarvoa lainvalmistelussa, -soveltamisessa ja -tulkinnassa. Selkeä ero nykyiseen hyvinvointilainsäädäntöön on kuitenkin eläimelle säädetty oikeus elämään: eläimen elämän saisi riistää vain, jos se on välttämätöntä.

Ehdotuksen 1 § velvoittaa ottamaan eläimen edun ja yksilölliset tarpeet huomioon kaikessa sellaisessa toiminnassa, joka olennaisesti vaikuttaa eläimen elämään tai elinmahdollisuuksiin. Tämä tarkoittaa velvoitetta tunnistaa ja punnita eläimeen kohdistuvan toiminnan vaikutuksia perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta. Tämän lisäksi ensimmäiseen pykälään sisältyy myös tärkeä parannus eläinten oikeusturvaan: eläimet määritellään asianosaiskelpoisiksi, joille turvataan oikeus tulla edustetuiksi oikeudellisissa prosesseissa laillisen edustajan välityksellä.

Ehdotuksen 2 § sisältää perusoikeuksien turvaamisvelvoitteen sekä määrittelee eläinten perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Rajoitusedellytysten muotoilussa on hyödynnetty perustuslakivaliokunnan käytännössä muovautuneita perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Eläinten perusoikeuksia voidaan ensinnäkin rajoittaa vain silloin, kun se on välttämätöntä ihmisten tai eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi (*välttämättömyysperiaate*). Rajoitusten on oltava niin vähäisiä kuin mahdollista tavoiteltuun päämäärään nähden (*suhteellisuusperiaate*). Rajoituksia säädettäessä on kunnioitettava perusoikeuksien keskeistä sisältöä. Säännöksen tarkoituksena on tasapainottaa nykyistä oikeudellista punnintaa, jossa eläinten hyvinvointi on lähtökohtaisesti alisteinen ihmisen taloudellisille tai toiminnallisille intresseille.

Kolmas ja neljäs pykälä määrittelevät aineelliset eläinten perusoikeudet erikseen luonnonvaraisille eläimille ja ihmisen hoidosta riippuvaisille eläimille. Oikeuksien eriyttäminen perustuu siihen, että näiden kahden ryhmän elinolosuhteet ja riippuvuussuhteet ihmiseen ovat olennaisesti erilaisia.

Ehdotuksen 3 §:n mukaan luonnonvaraisella eläimellä on oikeus elämään ja oikeus elää vapaana luonnollisessa elinympäristössä. Lisäksi eläimellä on oikeus saada apua sairaana tai loukkaantuneena, ja oikeus tulla lopetetuksi tietyissä tilanteissa (vastaava säännös eläinten hyvinvointilain (EHL) 7 § 3 mom.).

Ehdotuksen 4 §:n mukaan ihmisen hoidosta riippuvaisilla eläimillä on oikeus elämään, lajityypilliseen käyttäytymiseen sekä perustarpeiden tyydyttämiseen (vrt. EHL 8 § 1-2 mom., 12 §, 20 §). Eläimellä on oikeus saada viivytyksettä asianmukaista hoitoa ja oikeus tulla lopetetuksi tietyissä tilanteissa (vrt. EHL 7 § 1-2 mom.).

Ehdotuksen 5 § sisältää jalostuskiellon, jonka tarkoituksena on estää eläinten tarkoituksellinen jalostaminen niin, että siitä aiheutuu eläimelle tai sen jälkeläisille fyysistä tai psyykkistä haittaa tai että se vaarantaa eläimen lajityypillisen kehittymisen (vrt. EHL 25 §). Vastaava kirjaus on ollut eläinsuojelulainsäädännössä jo 1990-luvulta lähtien, mutta käytännössä se on ollut "lain kuollut kirjain" eikä ole estänyt eläimille haitallista jalostusta.

3.2 Eläinten menettelyllisen aseman muuttaminen

Ehdotuksessa eläin saisi asianosaiskelpoisuuden. Nykyisessä suomalaisessa oikeusjärjestyksessä eläin ei voi olla asianosainen esimerkiksi viranomaispäätöksissä, hallintoasioissa tai hallintoprosessissa. Näin ollen eläimellä ei voi esimerkiksi olla omaa edustajaa. Oikeudellisesti asioita voivat panna vireille tai niistä valittaa ainoastaan luonnolliset henkilöt (nykyisin ihmiset) ja oikeushenkilöt (kuten osakeyhtiöt ja yhdistykset). Eläimillä ei ole asianosaiskelpoisuutta vaan eläimet ovat lain edessä esineitä, omaisuutta sekä suojelun kohteita.

Eläinsuojeluviranomaisen tekemästä päätöksestä voi lähtökohtaisesti valittaa vain eläimen omistaja tai muu sellainen henkilö, johon päätös kohdistuu. Kun eläimellä ei ole vastaavasti asiassa edustajaa, joka voisi valittaa eläimen oikeuksia loukkaavasta päätöksestä, syntyy epäsymmetrinen asetelma, jossa oikeuksien toteutumiseen ei ole tasapuolisia mahdollisuuksia. Mikäli omistajalla ei ole intressiä valittaa eläimelle haitallisesta viranomaisen päätöksestä, jäävät oikeussuojakeinot käyttämättä. Vastaavasti rikosprosessissa eläimellä ei ole asianomistajan oikeuksia, kuten syyteoikeutta, oikeutta osallistua esitutkintaan ja oikeudenkäyntiin asianosaisen asemassa tai oikeutta vaatia vahingonkorvausta rikoksen johdosta. Tämä osaltaan vaikuttaa eläinsuojelurikosten selvittämisen ongelmiin.

Asianosaiskelpoisena eläimellä tulisi olla edustaja. Edustaja voisi olla eläimen omistaja, mikäli omistajan ja eläimen edut eivät ole ristiriidassa, mutta edustamisen voisi järjestää myös muilla tavoin. Eläintä voisi mahdollisesti edustaa esimerkiksi viranomainen tai eläinsuojelujärjestö. Edustusjärjestelyistä säädettäisiin tarkemmin lailla.

Eläinten muodollinen asema oikeusjärjestyksessä muuttuisi myös siinä mielessä, että eläimistä tulisi perusoikeussubjekteja. Eläimistä ei kuitenkaan tulisi perustuslain nykyisessä 2 luvussa ihmisille turvattujen perusoikeuksien subjekteja. Näin ollen eläimet eivät saisi esimerkiksi varallisuusoikeudellista oikeussubjektiutta, eivätkä siten voisi omistaa omaisuutta.

4 Eläimet osana perustuslakia

4.1 Kansainvälinen tilanne

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 6) Suomen perusoikeusjärjestelmää kehitettäessä on syytä ottaa huomioon muiden Euroopan valtioiden valtiosääntökehitys. Tällä hetkellä eläimistä on säädetty perustuslain tasolla laskentatavasta riippuen 11–22 valtiossa tai osavaltiossa. Eläinten sisällyttäminen perustuslaintasoiseen sääntelyyn on toisin sanoen jo osa nykyistä kansainvälistä oikeuskehitystä. Euroopassa eläinsuojelun ovat sisällyttäneet perustuslakeihinsa Sveitsi (1992), Saksa (2002), Luxemburg (2007), Itävalta (2013) ja Belgia (2024).

	Epävirallinen käännös	Merkitys
Saksa (2002)	Artikla 20a Valtio **suojaa** myös, osana vastuuta tulevia sukupolvia kohtaan, elämän luonnollisia perusteita ja **eläimiä** perustuslaillisen järjestyksen puitteissa lainsäädännön kautta sekä lain ja oikeuden mukaisesti toimeenpanovallan ja oikeudenkäytön kautta.	Kyseessä on erillinen perustuslaintasoinen säädös, jossa säädetään mm. kestävyydestä, ympäristönsuojelusta ja eläinsuojelusta. Kyseessä on yleinen perustuslaintasoinen toimivaltalauseke.
Luxemburg (2007)	Artikla 11 bis. Valtio takaa ihmisen ja luonnon ympäristön suojelun pyrkimällä luomaan kestävän tasapainon luonnon säilyttämisen – erityisesti sen uusiutumiskyvyn – ja nykyisten sekä tulevien sukupolvien tarpeiden tyydyttämisen välille. **Se edistää eläinten suojelua ja hyvinvointia.**	Yleinen perustuslaintasoinen toimivaltalauseke.
Itävalta (2013)	§ 2. Itävallan tasavalta (liittovaltio, liittovaltion provinssit ja kunnat) on **sitoutunut eläinten suojeluun.**	Yleinen perustuslaintasoinen toimivaltalauseke.
Belgia (2024)	Artikla 7. Liittovaltio, kunnat ja alueet **varmistavat** toimivaltansa puitteissa **eläinten suojelun ja hyvinvoinnin tuntevina olentoina.**	Yleinen perustuslaintasoinen toimivaltalauseke.
Sveitsi (1992)	Artikla 80 Eläinten suojelu (1) Liittovaltio säätää eläinten suojelusta. Artikla 120 Ei-inhimillinen geeniteknologia Liittovaltio säätää eläinten, kasvien ja muiden organismien suku- ja perintöaineksen käsittelystä. Tässä yhteydessä sen **tulee ottaa huomioon elävien olentojen arvokkuu**s sekä ihmisten, eläinten ja ympäristön turvallisuus, ja sen tulee suojella eläin- ja kasvilajien geneettistä monimuotoisuutta.	Eläinten suojelusta säätäminen on perustuslaissa säädetty liittovaltion tehtäväksi ja siten rajattu se pois kantonien säädösvallasta. Perustuslaintasoinen toimivaltasäännös. Vaikka tekstissä puhutaan lähinnä geeniteknologiasta, valtiosääntötuomioistuimen käytännössä elävien olentojen arvokkuus on katsottu yleiseksi valtiosääntöoikeudelliseksi periaatteeksi, joka ei rajoitu vain geeniteknologian sääntelyyn.

Kansainvälinen vertailu osoittaa, että vaikka useat valtiot ovat jo sisällyttäneet eläinsuojelun perustuslakeihinsa, näiden kirjausten oikeusvaikutukset ovat jääneet rajallisiksi. Tämän vuoksi on tarpeen arvioida, mitä normatiivisia seurauksia eri kirjauksilla tosiasiallisesti on.

Oikeustieteellisessä tutkimuksessa on todettu, että näitä olemassa olevia perustuslaillisia kirjauksia ei sovelleta riittävästi eri sektoreiden välillä kirjausten yleisluontoisuudesta johtuen; niillä ei ole riittävää voimaa tavalliseen lainsäädäntöön nähden; lainsäätäjät eivät ole riittävän velvoitettuja noudattamaan niitä; mielivaltaa eläimiin nähden ei ole rajoitettu riittävästi; ne eivät ole merkittävästi vaikuttaneet perustuslain mukaiseen tulkintaan; ja näiden normien perustuslaillinen valvonta on riittämätöntä.[5]

Julistusluontoisilla kirjauksilla eläinten suojelusta tai eläinten arvokkuudesta ei olla saatu aikaan oikeusvaikutusta, joka *de facto* mahdollistaisi ihmisten ja eläinten oikeuksien välisen punninnan ja mahdollisimman täysimääräisen toteuttamisen. Esimerkiksi Sveitsissä eläinten arvokkuus on tunnustettu perustuslaissa, mutta kirjauksen yleisluontoisuuden vuoksi ristiriitatilanteissa (taloudelliset intressit vs. eläinten suojelu) eläinten etuja ei tosiasiallisesti ole otettu merkittävästi huomioon.

[5] Blattner, C.E.: From constitutional animal law toward interspecies constitutionalizing kirjassa *Research Handbook on Animal Law and Animal Rights.* 2025. Elgars Publishing, s. 15-34.

Pelkkä eläinten suojelua tai eläinten arvokkuutta koskeva julistusluonteinen kirjaus perustuslaissa ei synnytä todellisia oikeusvaikutuksia lainvalmisteluun, tulkintaan tai viranomaistoimintaan. Julistuksilla voi olla symbolinen merkitys, mutta ne eivät käytännössä muuta punnintavelvoitteita, joita viranomaiset ja lainsäätäjä soveltavat eläimiä koskevissa ratkaisuissa. Vaikka tällaiset kirjaukset ilmaisevat yhteiskunnallisia arvoja, ne eivät anna viranomaisille tai tuomioistuimille työkaluja arvioida eläimiin kohdistuvan toiminnan hyväksyttävyyttä perusoikeuksien punninnassa.

Oikeusvaikutteiset aineelliset ja menettelylliset perusoikeudet ovat välttämättömiä, jotta eläinten etu tulee tosiasiallisesti arvioiduksi samalla vakavuudella kuin muut oikeudellisesti suojatut intressit. Selkeä velvoite huomioida eläimen yksilölliset tarpeet ja perusoikeudet ohjaa lainvalmistelua, viranomaisratkaisuja ja tuomioistuinten tulkintaa tavalla, jota julistusluonteinen kirjaus ei kykene tekemään.

Tästä syystä ehdotus eläinten perusoikeuksista on julistusluontoisuuden sijaan rakennettu ihmisten perusoikeuksien kirjoitustapaa mukailevaksi koonniksi konkreettisia oikeuksia. Näin ne turvaisivat eläinten ensisijaisia intressejä ja johtaisivat punnintaan eri oikeuksien välillä.

4.2 Perustuslain muuttamista koskevat lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on linjannut perustuslain muuttamiseen yleisesti liittyviä periaatteita:

> "Perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutoinkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. On toisaalta pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta." (PeVM 5/2005 vp, s. 2.)

On tarpeen tarkastella näiden edellytysten täyttymistä. Ihmisen ja eläinten rinnakkaiselo on ollut olennainen osa suomalaista yhteiskuntaa koko sen historian ajan, ja eläimiin kohdistuva sääntely vaikuttaa yhteiskunnan aloilla, jotka ovat pysyvä osa yhteiskunnan rakenteita, kuten maatalous ja elintarviketuotanto, ympäristönsuojelu ja tieteellinen tutkimus. Eläinten asemassa yhteiskunnassamme on kuitenkin tapahtunut viime vuosina kehitystä, jota ei perustuslakia säädettäessä ollut mahdollista ottaa huomioon. Eläinten tuntevuutta ja eläintuotannon ympäristö- ja terveysvaikutuksia koskeva tutkimustieto on lisääntynyt merkittävästi viime vuosina, kuten myös kansalaisten kiinnostus eläinten hyvinvointia kohtaan. Eläimiä koskeva kansainvälinen sääntely on lisääntynyt ja perustuslaintasoisia uudistuksia on toteutettu muissa valtioissa, kuten ylempänä lausunnossa on esitetty. Maapallon elinkelpoisuutta uhkaava kiihtyvä lajikato ja biodiversiteettikriisi todennäköisesti tekevät eläinten aseman sääntelystä entistä merkittävämpää tulevaisuudessa. Perustuslaillisen sääntelytarpeen ei näin ollen voida katsoa kytkeytyvän päivänpoliittisiin tilannenäkymiin.

Ehdotetulla sääntelyllä ei heikennetä valtiosäännön perusratkaisujen vakautta. Eläinten perusoikeuksien lisääminen ei muuta valtiosäännön keskeisiä rakenteita, vaan täydentää perusoikeusluvun sisältöä. Perustuslain 20 §:ssä on jo ympäristöperusoikeus, joka osoittaa, että perusoikeusjärjestelmä voi laajentua koskemaan ei-inhimillisiä intressejä ilman, että valtiosäännön vakaus vaarantuu. Eläimille turvattaisiin kuitenkin erilaiset oikeudet kuin perustuslain 2 luvussa ihmisille turvatut oikeudet, joten myöskään 2 luvun oikeuksien vakautta ei esityksellä sinällään horjuteta, vaikka ehdotuksella olisikin toteutuessaan vaikutuksia näiden oikeuksien arviointiin. Eläinten perusoikeudet eivät syrjäytä ihmisten perusoikeuksia, vaan luovat punnintavelvoitteen. Tämä on jo nykyisin käytössä esim. ympäristöperusoikeuden ja elinkeinovapauden välillä. Ehdotettu sääntely ei merkitsisi perusratkaisujen horjuttamista, vaan tieteelliseen tietoon ja yhteiskunnalliseen kehitykseen perustuvaa jatkoa perusoikeusjärjestelmän kehitykselle.

Ehdotus ei toteutuessaan heikentäisi perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. Nykyisin eläimiä koskeva lainsäädäntö on perusperiaatteitaan myöten jätetty perustuslakia alemman tasoisella sääntelyllä säädettäväksi. Tällainen sääntelyaukko voi pikemminkin heikentää perustuslain kykyä toimia oikeusjärjestyksen johdonmukaisena perustana eläimiä koskevissa asioissa. Lisäksi perustuslain aseman oikeusjärjestyksen perustana voidaan katsoa vahvistuvan silloin, kun se heijastaa yhteiskunnan keskeisiä ja pysyviä arvoja.

Perustuslakivaliokunta on edellä esitetysti todennut, että perustuslain tulee antaa oikea kuva valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Eläimet ovat jo oikeudellisen sääntelyn kohteena ja eläimiin kohdistuu merkittävissä määrin valtiollista vallankäyttöä. Tämä on huomioitu muun muassa Euroopan toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 13 artiklassa, joka edellyttää, että unioni ja jäsenvaltiot ottavat eläinten hyvinvoinnin vaatimukset täysimääräisesti huomioon laatiessaan ja pannessaan täytäntöön unionin politiikkaa. Perustuslakia voidaan nykymuodossaan kritisoida siitä, että ei anna oikeaa kuvaa vallankäytön järjestelmästä eläimiä koskevalla vaitiolollaan.

Lopuksi on huomioitava se, että perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta. Kuten edellä on todettu, kansalaisaloite eläinten oikeuksista on valmisteltu vuosia kestäneen asiantuntijatyön tuloksena ja valmistelussa on muun muassa kuultu kansainvälisiä ja kansallisia valtiosääntöoikeuden asiantuntijoita. Kanslaisaloitteen kannattajamäärä osoittaa laajapohjaista tukea eläinten oikeuksien huomioimiselle perustuslain tasolla ja kansalaisaloite itsessään on keino saattaa näitä muutostarpeita koskeva keskustelu eduskuntaan.

4.3 Eläinten oikeuksista säätäminen perustuslaissa

Perustuslakivaliokunta on ottanut eläinten oikeuksiin ja perustuslailliseen asemaan kantaa eläinten hyvinvointilain (693/2023) käsittelyn yhteydessä (PeVL 106/2022 vp). Tällöin valiokunta totesi ensinnäkin, että eduskunta voi halutessaan päättää säätää eläimille oikeuksia. Toiseksi valiokunta viittasi siihen, että Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet eläinten hyvinvoinnin vaatimusten täysimääräiseen huomioon ottamiseen unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa (SEUT 13 artikla). Valiokunta kehotti valtioneuvostoa ottamaan tämän sitoumuksen huomioon perustuslain mahdollisia uudistustarpeita arvioitaessa.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä on todettu, että kansallisen identiteetin kannalta on tärkeää, että suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot kirjataan näkyviin valtiosääntöön (HE 309/1993 vp, s. 6). Jo kansalaisaloitteen allekirjoittajamäärä osoittaa, että suomalaiset toivovat eläimille nykyistä vahvempaa oikeudellista suojelua. Vuonna 2023 toteutetun Eurooppalaisten asenteet eläinten hyvinvointiin -erityiseurobarometrin mukaan 85 % suomalaisista katsoo, että tuotantoeläinten yleisestä hyvinvoinnista tulisi huolehtia Suomessa nykyistä paremmin. Nykyisen eläinten hyvinvointilain esitöissä (HE 186/2022 vp) eläinten itseisarvo on tunnustettu ja eläinten hyvinvointi on myös EU-oikeudessa tunnustettu yhteisön arvo. Tavallisessa laissa ja EU-oikeudessa tunnustettu arvo ei kuitenkaan riitä tarjoamaan tehokasta suojaa. Eläinten oikeuksista on tarpeen säätää perustuslain tasolla senkin vuoksi, että varmistetaan oikeuksien tulevan huomioiduiksi läpi yhteiskunnan eri osa-alueiden.

Perusoikeusnormistoa ja sen subjektien piiriä on kehitetty ja laajennettu aiemminkin. Perusoikeusuudistuksessa katsottiin tarpeelliseksi kehittää ja laajentaa perusoikeusnormistoa vapausoikeuksien ohella perusoikeusturvan sekä tosiasiallisen tasa-arvon että taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien suuntaan. Perusoikeudet myös ulotettiin koskemaan Suomen kansalaisten lisäksi pääsäännön mukaan kaikkia muitakin Suomen oikeudenkäyttöpiirissä olevia (HE 309/1993 vp). Siinä missä ihmisten oikeuksia on vuosien saatossa kehitetty ja laajennettu, pitävät aloitteen tehneet oikeustieteilijät perustuslakimme täyttä vaitioloa eläimiä koskien selvänä puutteena, joka tulisi paikata. Tätä tukevat myös kansainvälinen kehitys ja eläimiä koskevan tieteellisen ymmärryksen lisääntyminen. Pelkkiin ihmisiin rajautuvasta perusoikeussuojasta kiinni pitäminen on ongelmallista, koska rajaus on tehty aikana, jona käsitys eläinten asemasta on ollut varsin erilainen kuin nykyään. On kestämätöntä, ettei perustuslaki tarjoa tosiasiallista suojaa muille tunteville olennoille kuin ihmisille.

Perusoikeusuudistuksen esitöihin on kirjattu myöhempinä vuosina vielä ilmeisemmäksi tullut virke, jonka mukaan ihmisten hyvinvointi on yhä selvemmin kytketty myös ympäristöön ja sen kestokykyyn. Ympäristönäkökohtienkin katsottiin sen vuoksi olevan tarpeen näkyä perusoikeusnormistossa (HE 309/1993 vp, s. 5). Tämän johdosta perustuslakiimme lisättiin ympäristöperusoikeus, jonka merkitys eläinten kannalta on kuitenkin jäänyt valitettavan rajalliseksi. Nyt perustuslakivaliokunnan käsiteltävänä oleva kansalaisaloite on tehty ennen kaikkea eläinten itsensä oikeuksien edistämiseksi, eikä sillä ole tavoiteltu välinearvoa ihmisille. Aloite kuitenkin kytkeytyy vahvasti ihmisten hyvinvoinnille olennaisten ympäristönäkökohtien näkymiseen perusoikeusnormistossa, eikä tätä näkökulmaa siten voida sivuuttaa. Tilanteessa, jossa eläinteollisuuden tehotuotannon ympäristöhaitat ja lajikato uhkaavat maapallomme elinkelpoisuutta, olisi eläinten oikeuksien turvaaminen perustuslain tasolla merkittävä askel kohti kestävämpää lainsäädäntöä, joka turvaisi myös ihmisten hyvinvointia pitkäjänteisesti.

Perustuslain sääntelyn tulee kestää aikaa ja huomioida erilaiset yhteiskunnalliset tilanteet. Ehdotetut säännökset onkin sidottu eläimen tarpeisiin, joihin yhteiskunnallisten tilanteiden muutos ei merkittävissä määrin vaikuta. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain vakiintuneeseen kirjoitustapaan nähden melko yksityiskohtaisena, mutta tätä on pidetty kansalaisaloitetta laatiessa tarpeellisena, jotta voitaisiin tehokkaasti turvata eläinten oikeuksien toteutuminen ja vältettäisiin tilanne, jossa perustuslain säännös jäisi julistusluontoiseksi vaille käytännön merkitystä.

4.4 EU-oikeudellinen näkökulma

Perustuslain muutosehdotusta eurooppalaisessa kontekstissa tarkasteltaessa on syytä ottaa huomioon eläinten asemaa Euroopassa koskeva kehitys, joka on nähtävissä muun muassa seuraavissa muutoksissa: EU:n alueella niin ylikansallisesti, kansallisesti kuin alueellisestikin toteutunut eläinten tunnustaminen tuntevina olentoina; perustuslaillisen suojan ulottaminen eläimiin osassa Euroopan unionin jäsenvaltioista; eläinten hyvinvointia koskevan lainsäädännön huomattava kehittäminen Euroopan neuvostossa ja EU:ssa; eläinten hyvinvoinnin tunnustaminen hyväksyttävänä päämääränä EU-oikeudessa sekä EU:ssa asetetut tietyt kaupankäyntiä koskevat kiellot, jotka perustuvat eläinten hyvinvoinnin suojelemiseen. Nämä muutokset ovat osa kansainvälistä suuntausta, jonka mukaan tuntevia eläimiä tulisi suojata lainsäädännöllisin keinoin niiden itsensä takia.

Eläinten hyvinvointi on tunnustettu EU:n primäärioikeudessa. EU:n perussopimuksen (SEUT 13 artikla) mukaisesti EU:n jäsenvaltiot ovat sitoutuneet eläinten hyvinvoinnin vaatimusten täysimääräiseen huomioon ottamiseen unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa.

EU:n perusoikeuskirjan 52 artikla sisältää säännökset perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien rajoittamisesta. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti rajoituksia voidaan tehdä ainoastaan, jos ne ovat välttämättömiä ja vastaavat tosiasiallisesti unionin tunnustamia yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella muiden henkilöiden oikeuksia ja vapauksia. Euroopan unionin tuomioistuin on katsonut, että eläinten hyvinvointi on unionin tunnustama yleisen edun mukainen tavoite (ks. esim. ratkaisu C-336/19 *Centraal Israëlitisch Consistorie van België ym*., kohta 63). Näin ollen jäsenmaa voi lähtökohtaisesti muiden rajoitusedellytysten täyttyessä rajoittaa myös EU:n perusoikeuskirjassa turvattuja oikeuksia, mikäli se on eläinten hyvinvointiin liittyvän tavoitteen kannalta välttämätöntä. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään katsonut eläinten hyvinvoinnin voivan muodostaa hyväksyttävän perusteen ihmisoikeuksien rajoittamiselle (ks. esim. *Affaire Executief van de Moslims van België et autres c. Belgique*).

Ehdotuksen mukaan Suomeen ei saisi tuoda eläinperäisiä tuotteita, joiden valmistuksessa ei ole kunnioitettu eläinten perusoikeuksia. Kyseessä on siten SEUT 34 mukainen tuonnin määrällistä rajoitusta vastaava toimenpide, joka voidaan kuitenkin oikeuttaa SEUT 36 artiklan ja Euroopan unionin tuomioistuimen (EUT) ratkaisukäytännön nojalla. EUT on useissa ratkaisuissaan vahvistanut, että eläinten suojelu ja hyvinvointi voivat muodostaa hyväksyttävän yleisen edun mukaisen tavoitteen, joka oikeuttaa vapaata liikkuvuutta rajoittavia toimenpiteitä. Näin muun muassa ratkaisuissa *C-219/07 Nationale Raad van Dierenkwekers* ja *C-424/13 Zuchtvieh-Export GmbH*. EUT:n tulkintalinjaan perustuen eläinten suojelua ja sisämarkkinoiden toimintakykyä pitää tarkastella laajemmassa kontekstissa mahdollisten kansanterveyteen, eläintauteihin ja ympäristöön kohdistuvien vaikutusten kanssa.

Lisäksi tuomioistuimen ratkaisuissa C-36/02 Omega katsottiin, että jäsenvaltion valtiosääntöisesti suojeltu arvo (ratkaisun kohteen olevassa asiassa ihmisarvo) voi oikeuttaa sisämarkkinoiden vapaan liikkuvuuden rajoituksia. Mikäli eläinten perusoikeuksista säädetään Suomen perustuslaissa, kyseessä olisi vastaavanlainen valtiosääntöisesti tunnustettu ei-taloudellinen yleinen etu, jolla voi olla SEUT 36 artiklan mukainen oikeutus rajoitusperusteena.

EU-oikeudellinen hyväksyttävyys sisämarkkinoiden vapaan liikkuvuuden rajoituksen osalta edellyttää myös suhteellisuusperiaatteen täyttymistä. Rajoituksen on oltava omiaan suojaamaan tavoiteltua etua, eikä vähemmän rajoittavia toimenpiteitä saa olla käytettävissä. Eläinten perusoikeuksien (esim. oikeus lajityypilliseen käyttäytymiseen ja perustarpeiden tyydyttämiseen, jotka koskevat alkutuotantoa ja joiden toteutumista hankala valvoa Suomen ulkopuolella) luonne huomioon ottaen on perusteltua katsoa, ettei näiden toteutumista voida tehokkaasti varmistaa ilman nimenomaista tuontirajoitusta. Rajoitusten kohdistuminen sekä kotimaisiin että tuontituotteisiin yhdenvertaisesti osoittaa, ettei kyseessä ole syrjivä toimenpide.

Lisäksi on huomioitava, ettei eläinten pito-olosuhteita ole täysin harmonisoitu EU-oikeudessa, ja jäsenvaltioilla on toimivalta säätää eläinsuojelusta EU:n vähimmäistasoa tiukemmin.

Näin ollen ehdotukseen sisältyvän tuontirajoituksen voidaan alustavasti arvioida olevan yhteensopiva EU-oikeuden kanssa.

5 Ehdotuksen vaikutukset

Ehdotuksen vaikutusten arviointi tässä menettelyn vaiheessa ei ole yksinkertaista eikä myöskään tarkoituksenmukaista, koska ehdotuksen vaikutukset kohdistuvat pääasiallisesti lainsäätäjään ja se sisältää hyvin vähän esimerkiksi suoria kieltoja. Siten vaikutusten arviointi on väistämättä alustavaa. Käytännössä ehdotus toteutuisi samalla tavalla vähitellen kuin monet oikeudet, jotka lisättiin perusoikeusuudistuksen yhteydessä perustuslakiin. Ehdotus panisi liikkeelle lainvalmistelutyön, jonka yhteydessä tarkemmat vaikutusarviot olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa. Lausunnossa nostetaan kuitenkin seuraavaksi esiin joitakin alustavia, yleisen tason arvioita mahdollisista vaikutuksista.

5.1 Ympäristölliset vaikutukset

Ehdotuksen ympäristövaikutukset olisivat ensisijaisesti positiivisia. Nykymuotoisella eläintuotannolla on laajat negatiiviset ympäristövaikutukset, joita esitys osaltaan olisi vähentämässä. Esityksellä olisi positiivisia vaikutuksia luonnonvaraisten eläinlajien ja ekosysteemien suojeluun.

5.2 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset riippuvat paljon siitä, miten perusoikeudet pannaan täytäntöön lainsäädännöllä ja miten ne muotoutuvat oikeuskäytännössä. Esimerkiksi mahdollinen eläintuotannon väheneminen voitaisiin toteuttaa asteittain ja mahdollistaen siirtymä muihin elinkeinoihin. Siirtymä olisi tärkeää toteuttaa oikeudenmukaisesti ja oikeusvarmuus huomioiden. Myös julkisen talouden näkökulmasta esityksen vaikutukset riippuisivat toteutustavasta. Esimerkiksi eläinten edustaminen voitaisiin toteuttaa viranomais- tai järjestölähtöisesti.

Eläinten perusoikeuksien toteutuminen on aloitteen mukaisesti julkisen vallan vastuulla. Tämä tarkoittaa mm. sitä, että eläinten perusoikeuksien turvaaminen on huomioitava valtion talousarviossa.

Eläinperäisten tuotteiden käytön vähenemisellä olisi positiivisia vaikutuksia kansanterveyteen, mikä vähentäisi terveydenhuollon kustannuksia ja vaikuttaisi siten myönteisesti talouteen.

5.3 Huoltovarmuus

Huoltovarmuusnäkökohtia voidaan arvioida ehdotukseen sisällytetyn välttämättömyysperiaatteen mukaisesti. Jos tietty osuus eläinperäisestä maataloudesta katsotaan huoltovarmuuden osalta välttämättömäksi, se voi olla ehdotuksen mukaisesti perusteltua.

On kuitenkin huomioitava, että eläintalous ei tälläkään hetkellä ole Suomessa omavaraista, kun otetaan huomioon kaikki tuotannon vaiheet. Tuotanto on riippuvainen ulkomailta tuotavista tuotantopanoksista, kuten fossiilisista polttoaineista, torjunta-aineista ja tuontirehusoijasta. Lisäksi eläinperäisten tuotteiden säilyvyys on heikompaa kuin kasvipohjaisten elintarvikkeiden. Kriisitilanteessa eläimistä huolehtiminen vaatii myös enemmän resursseja kuin kasviperäinen ruoantuotanto. Siten suoraan ihmisten ravinnoksi viljeltävän kasviproteiinin voidaan katsoa turvaavan paremmin huoltovarmuutta kuin eläintuotanto. Esimerkiksi Luonnonvarakeskus on arvioinut, että kasviproteiinin tuotannon lisääminen Suomessa kasvattaisi huoltovarmuutta.[6]

5.4 Metsästys, kalastus, eläintuotanto

Aloitteen kirjaukset eivät estäisi eläinten käyttöä tai eläinten tappamista. Metsästystä, kalastusta ja ruoantuotantoa voidaan arvioida ehdotukseen sisältyvien periaatteiden, kuten välttämättömyysperiaatteen, valossa. Välttämättömyysperiaatteen mukaisesti jatkossa olisi perusteltava, miksi eläinten tappaminen on esimerkiksi ihmisen perusoikeuksien toteutumisen tai luonnonsuojelun näkökulmasta välttämätöntä. Esimerkiksi metsästystä voisi jatkossa perustella välttämättömyysperiaatteen mukaisesti luonnonsuojelu- tai turvallisuusperusteilla. Eläinperäisen ruoantuotannon osalta välttämättömyyttä voidaan tarkastella esimerkiksi ravitsemussuositusten pohjalta. Jos ravitsemussuosituksissa todetaan, että tietty määrä eläinperäistä ravintoa on ihmisen terveydelle välttämätöntä, periaatteen mukaisesti eläimiä ei tulisi kasvattaa ja tappaa tätä määrää enempää.

5.5 Lemmikinpito

Aloite ei estä lemmikkien pitoa, mutta luo nykyistä suuremman vastuun eläimen hoidosta vastaavalle henkilölle. Tähän kuuluu muun muassa korotettu velvollisuus mahdollistaa eläimen lajityypillisten tarpeiden toteutuminen. Siten aloite edistäisi eläimen ja ihmisen kunnioittavaa yhteiseloa.

6 Lopuksi

Eläinten perusoikeuksista säätäminen Suomen perustuslaissa vahvistaisi perusoikeusjärjestelmän johdonmukaisuutta ja mahdollistaisi eläinten intressien tasapuolisemman huomioimisen suhteessa ihmisen taloudellisiin ja muihin intresseihin. Näemme muutoksen yhteensopivaksi EU-oikeuden kanssa, jossa eläinten hyvinvointi on tunnustettu yleisen edun mukaiseksi tavoitteeksi. Eläinten perusoikeuksien tunnustamisella olisi pitkäjänteisiä myönteisiä vaikutuksia koko yhteiskuntaan. Perustuslaki, joka tunnustaisi eläinten oikeudet, heijastaisi ja kehittäisi yhteiskunnan keskeisiä ja pysyviä arvoja.

[6]https://www.luke.fi/fi/uutiset/suomi-voi-lisata-merkittavasti-kasviproteiinien-tuotantoa-2040-mennessa-turvaa-huoltovarmuutta-ja-monipuolistaa-ravitsemusta

Aloitteen tekijöiden edustajat,

Birgitta Wahlberg, VTT, julkisoikeuden yliopistonlehtori
Visa Kurki, OTM, OTT, dosentti, yleisen oikeustieteen apulaisprofessori
Venla Mathlein, OTM, väitöskirjatutkija