OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö
Neuvotteleva virkamies Anna Saarela

5.12.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto kansalaisaloitteesta KAA 8/2023 vp Eläinten oikeudet perustuslakiin

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa kansalaisaloitteesta Eläinten oikeudet perustuslakiin (KAA 8/2023 vp), jossa ehdotetaan perustuslakiin lisättäväksi uusi eläinten perusoikeuksia koskeva 2 a luku. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioimaan aloitetta erityisesti siitä näkökulmasta, että siinä esitetään säädettäväksi eläinten perusoikeuksista perustuslain, ei tavallisen lain tasolla.

Aloitteessa ehdotetaan perustuslaissa säädettäväksi siitä, että tuntevat eläimet ovat yksilöitä, joilla on itseisarvo ja joiden etu ja yksilölliset tarpeet on otettava huomioon kaikessa niiden elinolosuhteisiin tai elinmahdollisuuksiin olennaisesti vaikuttavassa julkisessa ja yksityisessä toiminnassa. Ehdotuksen mukaan eläimet olisivat asianosaiskelpoisia ja eläimen puhevaltaa käyttäisi sen laillinen edustaja. Aloitteen mukaan eläimille säädettäisiin muun muassa oikeus lajityypilliseen käyttäytymiseen, oikeus elämään ja hyvään kohteluun, oikeus asianmukaiseen ravintoon ja juomaan sekä oikeus välttää kipua, pelkoa ja kärsimystä. Julkiselle vallalle asetettaisiin eläinten perusoikeuksia koskeva turvaamisvelvoite. Luonnonvaraisille eläimille säädettäisiin erillisiä oikeuksia, kuten oikeus luonnolliseen elinympäristöön ja hoitoon vahingoittumistilanteissa. Myös eläinten jalostusta koskevat periaatteet ehdotetaan sisällytettäväksi perustuslakiin.

Eläinten asema suhteessa perustuslakiin

Perustuslain 1 §:ssä säädetysti perustuslaki turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Säännöksen esitöiden mukaan vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee perustavanlaatuisten oikeuksien yleisinhimillisen perustan ja viittaa kaikkien ihmisyksilöiden periaatteelliseen yhdenvertaisuuteen (HE 309/1993 vp, s. 42).

Perustuslain 20 §:n 1 momentissa säädetään kaikille kuuluvasta vastuusta luonnosta, sen monimuotoisuudesta ja ympäristöstä. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksellä korostetaan sitä, että luonnon ja ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, joita ei voida palauttaa yksittäisten ihmisyksilöiden oikeuksiksi, ja että vastuu

Postiosoite
Postadress
Oikeusministeriö
PL 25
FI-00023 Valtioneuvosto
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Meritullinkatu 10
00170 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
0295 16001
Internat.
+358 295 16001

Faksi
Fax
09 160 67730
Internat.
+358 9 160 67730

S-posti, internet
E-post, internet
kirjaamo.om@gov.fi
www.oikeusministerio.fi
www.justitieministeriet.fi

luonnosta voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteväksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Säännöksen tarkoittama vastuu kohdistuu sekä elolliseen luontoon (eläimiin ja kasveihin) että elottomaan luonnonympäristöön ja ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön. (HE 309/1993 vp, s. 66) Perustuslain 20 §:n 1 momentissa tarkoitettu vastuu luonnosta kattaa esitöissä todetulla tavalla myös luonnonvaraiset eläimet, mutta säännös ei itsessään tarjoa eläinyksilöille perustuslain tasoista, subjektiivista suojaa.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että eläinten hyvinvoinnin edistäminen on yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja erittäin painava peruste rajoittaa perusoikeuksia, kuten tieteen vapautta, elinkeinovapautta ja omaisuuden suojaa. Rajoitusten tulee olla oikeasuhtaisia ja välttämättömiä (PeVL 2/2013 vp, s. 2/II; PeVL 18/2013 vp, s. 2/I). Valiokunta on katsonut, että eläinten hyvinvoinnin edistämisellä on liityntä perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen, vaikka kysymys on ennemminkin eettisesti kestävästä periaatteesta kuin suoranaisesti perusoikeuksien turvaamisesta (PeVL 2/2013 vp, s. 2/II; PeVL 34/2009 vp, s. 3/I).

Voimassa olevaa perustuslakia koskevassa tulkintakäytännössään perustuslakivaliokunta on katsonut, että eläinten hyvinvoinnin turvaaminen ei ole perusoikeus, jonka turvaaminen voisi oikeuttaa kotirauhan piiriin ulottuvat tarkastukset (PeVL 34/2009 vp, s. 3/II). Myöskään uskonnollisista syistä noudatettavaa erityistä teurastustapaa ei perustuslakivaliokunnan mukaan voitu rajoittaa eläimen kivun ja kärsimyksen välttämisen perusteella, koska kyse ei ole ihmisarvoa tai muita perusoikeuksia loukkaavasta tai oikeusjärjestyksen perusteiden vastaisesta käytännöstä. Valiokunta piti selvänä, että ehdotetulle sääntelylle on hyväksyttävä eläinten suojelemiseen liittyvä painava yhteiskunnallinen peruste, mutta ei pitänyt rajoitusta uskonnonvapauden rajoittamisen näkökulmasta oikeasuhtaisena (PeVL 106/2022 vp, kohta 4–12).

Perustuslain muuttaminen

Perustuslaki poikkeaa muista laeista siinä, että se muodostaa kehyksen koko kansalliselle oikeusjärjestykselle. Perustuslaissa vahvistetaan ne oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys rakentuu. Perustuslakia uudistettaessa voidaan sisällölliseksi lähtökohdaksi asettaa vaatimus, että julkisen vallan käyttöä sekä julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita koskevat valtiolliset perusratkaisut ilmenevät kattavasti perustuslaista (HE 1/1998 vp, s. 6).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain muutostarpeita arvioitaessa lähtökohdaksi on otettava ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana ei sovi, että siihen kohdistuu jatkuvia muutoksia. Perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. Toisaalta on 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 4/2018 vp, s. 3, PeVM 10/2006 vp, s. 2–3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/I).

Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan (HE 309/1993 vp, s. 6) Suomen perusoikeusjärjestelmää kehitettäessä on syytä ottaa huomioon muiden Euroopan valtioiden valtiosääntökehitys. Toisaalta kansallisen identiteetin kannalta on tärkeää, että suomalaisen yhteiskunnan perustavanlaatuiset arvot kirjataan näkyviin valtiosääntöön.

Eläinten asema EU-oikeudessa ja kansainvälinen kehitys

Eläinten hyvinvointi on Euroopan unionin arvo, joka on vahvistettu Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 13 artiklassa. Kyseinen artikla on perussopimuksen tasoinen lähtökohta eläinten hyvinvoinnille ja suojelulle unionin lainsäädäntö- ja muussa toiminnassa sekä EU-oikeuden soveltamisalaan kuuluvassa jäsenvaltioiden toiminnassa, kuten unionin lainsäädännön kansallisessa täytäntöönpanossa. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet eläinten hyvinvoinnin vaatimusten täysimääräiseen huomioon ottamiseen unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa (EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen 13 artikla; PeVL 2/2013 vp, s. 2/II). Eläinten hyvinvoinnille on annettu painoarvoa myös Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (ks. EUT:n ratkaisu asiassa C-336/19).

Useassa Euroopan valtiossa eläinten suojelusta on säädetty perustuslaissa tavalla, joka korostaa sen valtiosääntöistä merkitystä. Esimerkiksi Sveitsin perustuslain 80 artikla antaa liittovaltiolle toimivallan ja velvollisuuden säätää eläinsuojelua koskevasta lainsäädännöstä. Lisäksi 120 artiklassa tunnustetaan kaikkien elollisten olentojen arvokkuus. Myös Saksassa eläinten suojelu on kirjattu liittovaltion perustuslakiin, jonka 20a artikla asettaa valtiolle velvollisuuden suojella luonnollisia elämänperustoja sekä eläimiä. Säännöksellä katsotaan olevan julkisen vallan toimintaa ohjaava merkitys ja sitä voidaan käyttää hyväksyttävänä perusteena perusoikeuksien rajoittamiselle silloin, kun eläinten suojelu sitä edellyttää.

Eläinten aseman valtiosääntöinen tarkastelu

Aloitteessa ehdotetaan eläimille laajaa ja yksityiskohtaista perusoikeusluetteloa sekä eläinten asettamista perusoikeuksien subjekteiksi. Tällainen muutos merkitsisi perustavanlaatuista muutosta perusoikeusjärjestelmään ja sen systematiikkaan. Aloitteessa ehdotettu sääntely on osittain yksityiskohtaista ja sopisi tältä osin luonteeltaan paremmin tavallisen lain tasolle.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota siihen, että Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 13 artikla on perussopimuksen tasoinen lähtökohta eläinten hyvinvoinnille ja suojelulle EU-oikeudessa ja että jäsenvaltiot ovat sitoutuneet näiden vaatimusten täysimääräiseen huomioon ottamiseen EU-lainsäädännön täytäntöönpanossa (PeVL 2/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että valtioneuvoston on syytä ottaa sanottu huomioon myös kansallisen perustuslain mahdollisia uudistamistarpeita arvioitaessa (PeVL 106/2022 vp, kohta 35).

Kansalaisaloitteessa ehdotettu sääntely ei yllä todetuilla perusteilla ole perustuslain systematiikan eikä sääntelytasoa koskevien periaatteiden mukaista. Aloite kuitenkin nostaa

esiin aihepiirin, jonka valtiosääntöinen merkitys voi pitkällä aikavälillä kasvaa. Kansainvälinen kehitys ja EU-oikeudessa tunnustettu eläinten tuntevuus sekä eläinten hyvinvointi unionin arvona (SEUT 13 artikla) osoittavat, että eläinten hyvinvoinnin huomioon ottaminen julkisessa vallankäytössä voi olla perusteltua. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan perustuslain muuttamista koskevista yleisistä opeista ei johdu periaatteellista estettä sille, että eläinten hyvinvointia tai oikeuksia turvattaisiin nykyistä vahvemmin perustuslain tasolla. Mahdollisen perustuslain muutoksen tulee perustua laaja-alaisiin ja huolellisiin selvityksiin ja sitä tulee arvioida valtiosääntöjärjestelmän kokonaisuuden kannalta. Perustuslain tasolla sääntelyn tulisi olla luonteeltaan periaatteellista ja jättää yksityiskohtainen sääntely toteutettavaksi tavallisen lain tasolla.