Tuomas Ojanen
9.12.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

KAA 8/2023 vp Eläinten oikeudet perustuslakiin[1]

Pääasiallinen sisältö

1. Aloitteessa ehdotetaan Suomen perustuslain muuttamista niin, että perustuslakiin lisätään uusi 2 a luku eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi. Ehdotettava luvu koostuu viidestä pykälästä, joissa säädettäisiin eläinten suojelusta (1 §), eläinten perusoikeuksien turvaamisesta (2 §), luonnonvaraisten eläinten perusoikeuksista (3 §) ja ihmisten hoidosta riippuvaisten eläinten perusoikeuksista (4 §) sekä eläinten jalostuskiellosta (5 §).
2. Aloitteen mukaan voimassaoleva eläinsuojelulainsäädäntö edellyttää periaatteessa eläinten hyvinvoinnista huolehtimista, mutta eläinten perusoikeuksia ei ole suojeltu perustuslaissa. Käytännössä eläimen hyvinvointi on aloitteen mukaan alisteinen ihmisen mahdollisuuksille hyödyntää eläimiä esimerkiksi tuotannossa ja hyödykkeinä, eikä eläimen hyvää tunnisteta itseisarvoisena. Aloitteen mukaan ihmisten perusoikeudet ohittavat yleensä eläinten suojaksi säädetyt lait. Lakiehdotus tarjoaa aloitteen mukaan ratkaisun tähän esittämällä eläimille perusoikeuksia. Aloitteen päämääränä on, että eläimet tunnistetaan tuntevina yksilöinä ja perusoikeuksien haltijoina. Suurin osa ehdotetuista perusoikeuksista ei ole aloitteen mukaan ehdottomia oikeuksia, vaan ihmisten ja eläinten perusoikeuksia olisi arvioitava suhteessa toisiinsa.

Lausunnon ala

3. Perustuslakivaliokunta on kuulemiskutsussaan pyytänyt tarkastelemaan kansalaisaloitetta erityisesti siltä kannalta, että siinä "ehdotetaan säädettäväksi eläinten perusoikeuksista perustuslain, ei tavallisen lain tasolla."
4. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Nyt käsillä olevassa asiassa perustuslakivaliokunta on kuitenkin myös asiasta mietinnön laativa valiokunta. Näin ollen

[1] Olen kommentoinut useaan eri otteeseen käsillä olevaa aloitetta sen valmistelun eri vaiheissa 2010-luvun loppupuolelta alkaen, viimeksi Åbo Akademissa 20.11.2023 pidetyssä seminaarissa eläinten perusoikeuksista. Jo loppuvuonna 2019 totesin eläinten perusoikeusluvun silloisesta versiosta muun muassa seuraavan: "Suomen eläinoikeusjuristit ry:n ehdotus eläinten perusoikeuksista haastaa innovatiivisen radikaalilla tavalla ihmiskeskeisen perusoikeusajattelumme perusteistaan alkaen. Ehdotus on pakollista luettavaa kaikille, jotka haluavat yrittää tulevaisuudessa tehdä jotakin merkittävää eläinten perusoikeuksien, luonnon monimuotoisuuden ja ympäristön puolesta."

valiokunnalla on mahdollisuus tarkastella käsillä olevaa aloitetta perustuslainmukaisuuden ohella tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden kannalta. Perustuslakivaliokunnan harkinnassa on siis kysymys perustuslakikontrollin ohella lainsäätäjän poliittisen harkinnan piirin kuuluvasta päätöksenteosta (ks. myös esim. PeVM 10/2021 vp, kappale 6). Näin ollen esitän jäljempänä aloitteesta myös eräitä huomioita tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden näkökulmasta.

Yleisesti kansalaisaloitteen kohdentumisesta perustuslakiin

5. Perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslain 53 §:n 3 momentin mukainen toimeksianto säätää kansalaisaloitteesta lailla on toteutettu kansalaisaloitelailla (12/2012), jossa säädetään kansalaisaloitteen tekemiseen liittyvistä menettelyistä.
6. Kansalaisaloite on kansalaisten valtiollisen tason vaikuttamismahdollisuus, joka tarjoaa äänestäjille mahdollisuuden vaikuttaa suoraan poliittisen päätöksenteon asialistaan ja saada aloitteensa eduskunnan käsiteltäväksi. Kansalaisaloite tuo hallituksen esityksiin ja kansanedustajien lakialoitteisiin pääasiallisesti perustuvan eduskunnan lainsäädäntötyön oheen uuden kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuteen nojaavan tavan saada lainsäädäntöasia vireille eduskunnassa. Kansalaisaloite voi toimia kanavana avata kansalaiskeskustelua ja nostaa uusia kysymyksiä poliittisen keskustelun kohteeksi. (ks. PeVM 9/2010 vp, s. 9/II, PeVM 6/2011 vp, PeVL 41/2017 vp ja PeVM 10/2021 vp, kappale 2).
7. Kansalaisaloite kytkeytyy kiinteästi perustuslain lähtökohtiin kansanvaltaisesta valtiojärjestyksestä ja kansalaisten osallistumismahdollisuuksista. Perustuslain 2 §:n 2 momenttiin on kirjattu osana kansanvaltaisen valtiojärjestyksen perusperiaatteita yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Perustuslain 14 §:n 3 momentissa asetetaan julkisen vallan tehtäväksi edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä koskevaan päätöksentekoon. Julkisen vallan on myös perustuslain 20 §:n 2 momentin mukaan pyrittävä turvaamaan jokaiselle mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon. (Ks. esim. PeVM 6/2011 vp)
8. Perustuslain 53 §:n 1 momentissa säädetään aloitteen kohdentumisesta lainsäädäntöasioihin. Kysymys on kansalaisten oikeudesta tehdä aloite lain säätämiseksi jostakin asiasta. Aloitteessa voi olla kyse voimassa olevan lainsäädännön muuttamisesta tai kumoamisesta taikka kokonaan uuden lain säätämisestä jostakin asiasta. Lainsäädäntöasioihin kohdentumisen lisäksi aloiteoikeudelle ei ole asetettu muita sisällöllisiä rajoituksia (ks. esim. PeVM 10/2021 vp, kappale 1, ks. myös HE 60/2010 vp, s. 40/II).

9. Perustuslaki on osa sitä lakia, jota perustuslain 53 §:n 3 momentissa tarkoitetu kansalaisaloite voi koskea. Näin ollen perustuslain 53 §:n 3 momentin mukaisessa kansalaisaloitteessa voi olla kysymys perustuslain muuttamisesta.
10. Arvioitavana olevassa kansalaisaloitteessa on kysymys juuri tästä; siinä ehdotetaan Suomen perustuslain (731/1999) muuttamista niin, että perustuslakiin lisätään uusi 2a luku eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi.
11. Arvioitavan aloitteen eduskuntakäsittelylle ei siten ole estettä perustuslain 53 §:n 3 momentin kannalta. Aloite toteuttaa myös mielestäni hyvin kansalaisaloiteinstituution yleisiä tavoitteita: se avaa kansalaiskeskustelua ja nostaa eläinten aseman ja hyvinvoinnin sekä suojelun oikeudellis-poliittisen keskustelun kohteeksi, eduskuntakäsittely mukaan lukien.

Muuta arviointia

12. Aloitteessa on kysymys eläinten perusoikeuksia turvaavan uuden 2 a luvun lisäämisestä perustuslakiin. Perustuslain muutostarpeita arvioitaessa on lähtökohtana 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 muutoinkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana (ks. esim. PeVM 4/2018 vp).
13. Käsillä olevaa kansalaisaloite on lähtökohtaisesti ongelmaton näiden perustuslain muutoksia koskevien linjausten kannalta. Eläimen asema yhteiskunnassa on merkittävästi muuttunut. Eläinten hyvinvointi ja suojelu koetaan entistä tärkeämmäksi yhtä hyvin Suomessa kuin muuallakin Euroopassa ja maailmalla (ks. myös esim. PeVL 106/2021 vp ja PeVL 18/2013 vp).
14. Aloitteessa ei ole myöskään kysymys perustuslain muuttamisesta eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi päivän- tai puoluepoliittisten tilannenäkymien perusteella. Havaitakseni eläinten aseman, hyvinvoinnin ja suojelun kehittäminen ja vahvistaminen oikeusjärjestyksessä on ylipäätään asia, jonka kannatus - samoin kuin vastustus - läpäisee kotimaisen puoluekentän ja yleensä suomalaisen yhteiskunnan.
15. Käsillä oleva kansalaisaloitteen yhtenä keskeisenä virikkeenä on ollut Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 13 artikla, jonka 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". EU:n perussopimukset ovat unionin perusoikeuskirjan ohella keskeistä perustuslain luontoista normiainesta EU:n oikeusjärjestyksessä. Eläimistä ja eläinten kohtelusta sekä suojelusta on sääntelyä myös useiden EU:n jäsenvaltioiden (Belgia, Itävalta, Luxembourg, Saksa ja Slovenia) sekä

muiden maiden (esim. Brasilia, Egypti ja Sveitsi, ks. myös Floridan osavaltion perustuslaki) perustuslaeissa.[2]

16. SEUT 13 artikla havainnollistaa yhdessä monien maiden perustuslakien kanssa sitä, että eläinten asemaan, hyvinvointiin ja kohteluun sekä suojeluun liittyvistä seikoista voidaan säätää perustuslain tasolla siitä huolimatta, että eläinten hyvinvoinnista, kohtelusta, suojelusta ja muista vastaavista seikoista on säädetty kansallisessa lainsäädännössä tai EU:n lainsäädännössä. Eläinten hyvinvoinnin, kohtelun sekä suojelun kotimainen lain tasoinen sääntely perustuu itse asiassa huomattavassa määrin juuri asetusten ja direktivien muodossa olevaan EU:n lainsäädäntöön. Yksinomaan kotimaisista lähtökohdista ja sääntelytarpeista laadittua lainsäädäntöä ei paljoa ole.
17. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (ks. PeVL 106/2022 vp) säädetty laki eläinten hyvinvoinnista (693/2023) on kotimaisen lainsäädännön tasolla pyrkinyt entistä paremmin takaamaan eläimen kokonaisvaltaisen hyvinvoinnin edistämisen ja hyvän kohtelun. Eläinten hyvinvointilain säätäminen ei kuitenkaan poista tarvetta arvioida myös perustuslain muutostarpeita eläinten aseman, hyvinvoinnin ja hyvän kohtelun edistämiseksi. Kyseessä on kuitenkin "vain" tavallinen laki. Perustuslain muutoksia on muutoinkin arvioitava itsenäisesti tavallisesta lainsäädännöstä riippumatta ja tavallisen lain säätämiselle ja soveltamiselle valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana. Sinänsä perustuslain muutoksista riippumattakin on nähdäkseni tarvetta kehittää myös tavallisen lain tasoista sääntelyä eläinten hyvinvoinnin ja suojelun vahvistamiseksi Suomen oikeusjärjestyksessä. Esimerkiksi turkistarhaus pitäisi kieltää mahdollisimman heti myös Suomessa.
18. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että eläinten hyvinvointilain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 186/2022 vp) käsittelyssä perustuslakivaliokunnan mielestä oli "selvää, että eduskunta voi päättää säätää eläimille oikeuksia taikka säätää hallituksen esityksessä todetulla tavalla Norjan ja Alankomaiden tavoin eläinten itseisarvosta. " (PeVL 106/2022 vp, kappale 33) Perustuslakivaliokunta kiinnitti myös huomiota edellä mainitun SEUT 13 artiklan ohella siihen, että "unionin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet eläinten hyvinvoinnin vaatimusten täysimääräiseen huomioon ottamiseen unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa (PeVL 2/2013 vp)." Perustuslakivaliokunnan mielestä valtioneuvoston oli "syytä ottaa sanottu huomioon myös kansallisen perustuslain mahdollisia uudistamistarpeita arvioitaessa." (PeVL 106/2022 vp, kappale 35)
19. Edellä esitetyn perusteella en kaiken kaikkiaan pidä lähtökohtaisesti ongelmallisena sitä, että käsillä olevassa aloitteessa ehdotetaan säädettäväksi eläinten perusoikeuksista perustuslain, ei tavallisen lain tasolla. Sitä vastoin

[2] Ks. tarkemmin elämistä ja eläinsuojelusta EU:n perussopimuksissa, muiden maiden perustuslaeissa sekä kv. ihmisoikeussopimuksissa *Veera Koponen*, Eläinsuojeluoikeus. Suomen eläinsuojeluoikeuden yleiset opit eurooppalaisen valtiosääntöoikeuden viitekehyksessä. Helsinki 2025, s. 192-196, ks. myös 212-215. Toimin Koposen työnohjaajana yhdessä arvioitavana olevan kansalaisaloitteen yhden laatijan, professori *Visa Kurjen* kanssa.

aloite on mielestäni tervetullut ja tarpeellinenkin etenkin siksi, että se haastaa arvioimaan ja selvittämään eläinten aseman ja suojelun vahvistamista perustuslain tasolla, ja koska se muutoinkin kirittää eläinten asemaan, hyvinvointiin ja suojeluun liittyvää poliittis-oikeudellista keskustelua Suomessa.

20. Yksi näkökulma arvioida käsillä olevaa aloitetta on kiinnittää huomiota siihen, kuinka jo voimassa oleva perustuslaki, sellaisena kuin se ilmenee perustuslain esitöiden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, tuo esiin eläinten asemaan, hyvinvointiin ja suojeluun liittyviä seikkoja. Tästä näkökulmasta voidaan todeta, että voimassa olevaan perustuslakiin sisältyy joitain eläinten hyvinvointiin ja suojeluun liittyviä ulottuvuuksia. Varsinkin perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksellä on perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa liityntä eläinten hyvinvointiin (ks. erit. PeVL 18/2013 vp ja PeVL 2/2013 vp). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut eläinten hyvinvoinnin edistämisen "olevan epäilemättä yhteiskunnallisesti hyväksyttävä ja erittäin painava peruste muun muassa elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan rajoittamiseen" (PeVL 18/2013 vp, ks. myös PeVL 2/2013 vp, ks. myös PeV). Samoin perustuslain 17 §:n 3 momentti saamelaisten oikeudesta alkuperäiskansana omaan kieleen ja kulttuuriin voi varsinkin yhdessä perustuslain 20 §:n kanssa (ks. esim. PeVL 5/2017 vp ja PeVL 27/2022 vp, kappale 9) tarjota valtiosääntöisen oikeusperustan sellaisillekin lainsäädäntö- ja muille toimille, jotka ovat tosiasiassa suotuisia porojen ja muiden eläinten sekä kalakantojen kannalta (ks. esim. PeVL 12/2024 vp ja PeVL 27/2022 vp ja niissä mainittu muu lausuntokäytäntö).
21. Vastapainoksi perustuslakivaliokunta on kuitenkin myös todennut, että "eläinten hyvinvoinnin edistämisessä on kysymys ennemminkin eettisesti kestävästä periaatteesta kuin suoranaisesti perusoikeuksien turvaamisesta" (ks. PeVL 18/2013 vp ja PeVL 2/2013 vp, s. 2/II). Varsinkin perustuslain 10 §:n 3 momentissa turvatun kotirauhan piiriin ulottuvien toimien yhteydessä perustuslakivaliokunta on katsonut, että "eläinten hyvinvoinnin vaarantamisessa ei … ole kyse perusoikeuksien turvaamisesta perustuslain 10 §:n 3 momentissa tarkoitetussa merkityksessä" (ks. PeVL 9/2019 vp, s. 3 ja PeVL 34/2009 vp, s. 3).
22. Tämän tarkempi katsaus voimassa olevaan perustuslakiin ja sitä koskevaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ei ole tarpeellista tässä. Sitä vastoin riittää kokoavasti todeta, että voimassa olevan perustuslain, sellaisena kuin se täsmentyy perustuslain esitöiden ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa, tarjoama suoja eläimille on parhaimmillaankin välillistä, satunnaista, toissijaista sekä välinearvoista. Eläimet eivät ole perusoikeusjärjestelmän ydin- tai edes reuna-alueella, vaan eläinten suojelu on eräänlainen ihmisten perusoikeuksien turvaamisen sporadinen sivutuote tai ulottuvuus. Vaikka esimerkiksi perustuslain 17 §:n 3 momentti saamelaisten oikeuksista voi yhdessä perustuslain 20 §:n kanssa olla valtiosääntöisenä oikeusperusteena esimerkiksi Tenojoen lohikantojen suojelulle, välitön perustuslaillinen suojeluobjekti ei ole tällöinkään niinkään

Tenojoen lohi, vaan saamelaisten kulttuurimuotoon kiinteästi poronhoidon ja metsästyksen ohella kuuluva kalastus, jonka perinteisellä ydinalueella on juuri lohenpyynti Tenojoen alueella. Eläinten suojelu voi olla myös perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste rajoittaa perustuslain 15 ja 18 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa ja elinkeinovapautta, ja tässä mielessä eläimet voivat olla perustuslain kannalta (hyväksyttävä) suojelukohde (suojeluobjekti), muttei kuitenkaan perustuslain turvaamien (perus)oikeuksien subjekti.[3]

23. Perustuslain muutokset tulee tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (ks. PeVM 4/2018 vp, PeVM 10/2006 vp, s. 2—3 ja PeVM 5/2005 vp, s. 2/I). Tästä näkökulmasta on selvää, etteivät kansalaisaloitteet, ml. käsillä oleva kansalaisaloite, lähtökohtaisesti kovin hyvin sovi perustuslain muutoksen perustaksi, ja ettei perustuslain muutoshankkeisiin voida ryhtyä vain kansalaisaloitteiden pohjalta. Parhaimmillaan kansalaisaloite voi kuitenkin toimia pontimena saada vireille perustuslain muutosta koskeva huolellinen ja laajapohjainen valmistelutyö hallituksen toimesta.
24. Selvää on, ettei perustuslain muuttamiselle käsillä olevan kansalaisaloitteen mukaisesti ole reaalisia edellytyksiä. Mielestäni arvioitavan kansalaisaloitteen yksi tärkeä, ellei tärkein, ansio on kuitenkin juuri siinä, että se ravistelee ihmiskeskeistä perusoikeusajatteluamme perusteistaan alkaen sekä haastaa arvioimaan ennakkoluulottomasti perustuslain muutostarpeita eläinten oikeudellisen aseman, hyvinvoinnin ja suojelun kehittämiseksi ja vahvistamiseksi.
25. Perustuslakivaliokunta epäilemättä päätyy mietinnössään pitämään käsillä olevaa kansalaisaloitetta perustuslain muuttamisesta eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi tarpeettomana ja epätarkoituksenmukaisena sekä esittää sen hylkäämistä. Kannustan perustuslakivaliokuntaa kuitenkin suhtautumaan kansalaisaloitteeseen ainakin sikäli valtiosääntöoikeudellisesti myötäsukaisesti, että valiokunta sisällyttäisi mietintöönsä lausumaehdotuksen siitä, että valtioneuvosto ryhtyy ilman aiheetonta viivytystä sellaisen perustuslain muutoksen valmisteluun, joka tähtää eläinten aseman ja suojelun vahvistamiseen perustuslaissa. Eläinten asemasta säätäminen nykyistä selvemmin ja vahvemmin perustuslaissa selkeyttäisi ja voimistaisi esimerkiksi eläinten ja eläinsuojelun valtiosääntöistä painoarvoa tilanteissa, joissa perustuslaissa turvattuja (ihmisten) perusoikeuksia rajoitetaan eläinten suojelemiseksi ja niiden hyvinvoinnin edistämiseksi.
26. Toistan tässä yhteydessä sen, että perustuslakivaliokunta totesi jo eläinten hyvinvointilain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen yhteydessä muun muassa SEUT 13 artiklaan ja eräiden maiden perustuslakeihin viitaten, että valtioneuvoston "on syytä ottaa sanottu huomioon myös kansallisen perustuslain mahdollisia uudistamistarpeita arvioitaessa." (PeVL 106/2022 vp, kappale 35).

[3] Ks. tarkemmin eläinsuojelusta perustuslaissa ja erityisesti perustuslain 20 §:n mukaisesta eläinten perustuslain suojasta Koponen, emt., luku 6 ja luku 7.