**Veli-Pekka Viljanen**

**KAA 8/2023 vp Eläinten oikeudet perustuslakiin**

***Eduskunnan perustuslakivaliokunta 9.12.2025***

Käsiteltävänä olevassa kansalaisaloitteessa ehdotetaan Suomen perustuslakia muutettavaksi siten, että perustuslakiin lisättäisiin uusi 2 a luku eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi. Aloitteeseen sisältyvään ehdotukseen sisältyy viisi tätä tarkoittavaa pykäläehdotusta perusteluineen (1 § Eläinten suojelu, 2 § Eläinten perusoikeuksien turvaaminen, 3 § Luonnonvaraisten eläinten perusoikeudet, 4 § Ihmisen hoidosta riippuvaisten eläinten perusoikeudet, 5 §. Eläinten jalostuskielto).

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä kansalaisaloitetta pyydetään tarkastelemaan erityisesti siltä kannalta, että siinä ehdotetaan säädettäväksi eläinten perusoikeuksista perustuslain, ei tavallisen lain tasolla.

## 1. Perustuslain sisältöön, kirjoittamistapaan, säätämiseen ja muuttamiseen liittyviä näkökohtia

Kuten voimassa olevan perustuslakimme esitöissä todetaan (HE 1/1998 vp, s. 5), perustuslain luonne ja sisältö ovat varsin vakiintuneen yhteiskunnallisilta ja valtiollisilta oloiltaan Suomea vastaavissa eurooppalaisissa demokratioissa. Perustuslaintasoisilla säädöksillä säädetään näissä maissa valtion itsenäisyydestä sekä valtion rakenteiden ja yksilön oikeusaseman perusteista. Yleisellä tasolla arvioituna perustuslait sisältävät säännöksiä ainakin seuraavista asiaryhmistä: 1) kansanvaltaisen oikeus- ja yhteiskuntajärjestyksen perusteet; 2) yksilön perusoikeudet ja muut yksilön oikeusaseman perusteet; 3) ylimpien valtioelinten asettaminen tai valinta sekä toimivalta ja tehtävät; 4) ylimpien valtioelinten yhteistyö- ja vuorovaikutussuhteiden määrittely; 5) lainsäädäntövallan, toimeenpanovallan ja tuomiovallan jakoa ja käyttöä koskevat periaatteet; 6) päätösvalta hoidettaessa ulkopolitiikkaa ja muuten suhteita toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin; 7) oikeussääntöjen asettaminen ja niiden keskinäinen suhde sekä pysyvyys; 8) ylimpien

valtioelinten poliittisen ja oikeudellisen vastuun toteuttaminen; sekä 9) perustuslain muuttamismenettely.

Edelleen perustuslain esitöissä todetaan, että suomalainen valtiosääntöperinne korostaa perustuslakia oikeudellisesti velvoittavana asiakirjana. Sen mukaan perustuslakiin ei oteta pelkästään julistuksenomaisia säännöksiä, ja perustuslain säännösten sekä valtiollisen todellisuuden tulee vastata toisiaan. Perustuslaki poikkeaa muista laeista siinä, että se muodostaa kehyksen koko oikeusjärjestykselle. Perustuslain tulee olla mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä kaikille kansalaisille. Heidän tulee saada perustuslaista riittävästi tietoja poliittisen järjestelmän toiminnasta ja oman oikeusasemansa perusteista. Perustuslaissa vahvistetaan ne oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys rakentuu (HE 1/1998 vp, s. 6).

Nykyistä perustuslakia laadittaessa otettiin sisällölliseksi lähtökohdaksi vaatimus, että julkisen vallan käyttöä sekä julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita koskevat valtiolliset perusratkaisut ilmenevät kattavasti perustuslaista (HE 1/1998 vp, s. 6).

Perustuslain kirjoittamistavan osalta nykyisen perustuslakimme esitöissä korostettiin perustuslain roolia keskeisenä kansallisena symbolina, eräänlaisena ”tasavallan peruskirjana”. Siten perustuslain käyttämien ilmaisujen tuli olla juhlavampaa kuin muissa laeissa. Perustuslaissa tuli pyrkiä tietynlaiseen jykevyyteen: perustuslain tekstin tulee olla pysyvämpää kuin muun lainsäädännön (HE 1/1998 vp, s. 34).

Perustuslakivaliokunta on sittemmin korostanut, että perustuslain muutostarpeita arvioitaessa on lähtökohdaksi otettava ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana ei sovi, että siihen kohdistuu jatkuvia muutosvaatimuksia. Perustuslain muuttamiseen tulee valiokunnan mukaan suhtautua pidättyvästi. Sen muutoshankkeisiin ei pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet ovat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee valiokunnan mielestä arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta (PeVM 5/2005 vp, s. 2).

## 2. Katsaus nykyiseen perustuslakiin ja eräitä oikeusvertailevia havaintoja

Ajatus eläinten oikeuksien huomioon ottamisesta perustuslain tasolla ei ole täysin uusi, vaikkakin kansalaisaloitteessa tämä ajatus esiintyy aivan toisessa mittaluokassa kuin aikaisemmin. Eläinten oikeuksille on jo nykyisin valtiosääntöinen kiinnekohta perustuslain 20 §:n 1 momentissa siltä osin kuin on kysymys luonnonvaraisista eläimistä. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen esitöiden mukaan sen tarkoittama vastuu kohdistuu sekä elolliseen luontoon (eläimet ja kasvit), elottomaan luonnonympäristöön (vesistöt, ilmakehä, maa- ja kallioperä) että ihmisen toiminnan tuloksena syntyneeseen kulttuuriympäristöön (rakennukset, rakennelmat ja maisemat) (HE 309/1993 vp, s. 66).

Suomessa on voitu perustuslain estämättä säätää pitkällekin menevistä eläinten suojelutoimista tavallisella lailla, kuten ilmenee perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 106/2022 vp) säädetystä laista eläinten hyvinvoinnista (693/2023). Kyseisen lain tarkoituksena on edistää eläinten hyvinvointia ja suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla niiden hyvinvoinnille aiheutuvalta haitalta. Lisäksi lain tarkoituksena on myös lisätä eläinten kunnioitusta ja hyvää kohtelua (1 §).

Kyseisestä laista säätämisvaiheessa antamassaan lausunnossa perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että eläinten asemaa vahvistettiin Euroopan unionin oikeudessa niin sanotulla Lissabonin sopimuksella siten, että 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". Sopimuksen 13 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. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausuntokäytännössään huomiota myös siihen, että unionin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet eläinten hyvinvoinnin vaatimusten täysimääräiseen huomioon ottamiseen unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa. Valiokunnan mielestä valtioneuvoston oli syytä ottaa sanottu huomioon myös kansallisen perustuslain mahdollisia uudistamistarpeita arvioitaessa (ks. PeVL 106/2022 vp, kappaleet 34-35).

Vaikka sopimus Euroopan unionin toiminnasta onkin EU-oikeudessa luonteeltaan konstitutionaalinen, ei sen yleinen kirjoittamistapa vastaa kuitenkaan kansallisia perustuslakeja, vaan kyse on kansainvälisen järjestön toiminnan perusteiden vahvistamisesta valtiosopimuksella. On huomionarvoista, että Euroopan unionissa ei eläinten oikeuksille ole annettu erityistä asemaa osana perusoikeusjärjestelmää, mikä käy ilmi esimerkiksi siitä, että eläinten oikeuksia ei mainita mitenkään Euroopan unionin perusoikeuskirjassa.

Kansallisista perustuslaeista on löydettävissä joitakin, tosin melko harvalukuisia esimerkkejä eläinten oikeuksien perustuslain tasoisesta sääntelystä. Selkein esimerkki EU:n jäsenvaltioiden osalta Saksan perustuslaki, johon lisättiin vuonna 2002 uusi 20 a §, joka kuuluu seuraavasti:

> **Art 20a**
>
> Der Staat schützt auch in Verantwortung für die künftigen Generationen die natürlichen Lebensgrundlagen und die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung durch die Gesetzgebung und nach Maßgabe von Gesetz und Recht durch die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung.

Säännös on kirjoitettu eläinten oikeuksien sijasta valtion vastuuksi huolehtia tulevien sukupolvien elinolosuhteista ja eläimistä. Se on sijoitettu perusoikeusluvun sijasta liittovaltiota ja osavaltioita koskevaan II lukuun. Artiklan kirjoitustapa on myös varsin tiivis rinnastuen tältä osin ehkäpä juuri Suomen perustuslain 20 §:n 1 momentin kirjoitustapaan.

Toisena esimerkkinä länsieuroopan valtioiden perustuslaeista, joissa eläinten suojeluaspekti on otettu nimenomaan huomioon, voidaan mainita Sveitsin valaliiton perustuslaki vuodelta 1999. Sen 80 artiklaan sisältyy nimenomainen eläinten suojelua koskeva säännös:

> **Art. 80 Tierschutz**
>
> [1] Der Bund erlässt Vorschriften über den Schutz der Tiere.
>
> [2] Er regelt insbesondere:
>
> a. die Tierhaltung und die Tierpflege;
>
> b. die Tierversuche und die Eingriffe am lebenden Tier;
>
> c. die Verwendung von Tieren;
>
> d. die Einfuhr von Tieren und tierischen Erzeugnissen;

e. den Tierhandel und die Tiertransporte;

f. das Töten von Tieren.

[3] Für den Vollzug der Vorschriften sind die Kantone zuständig, soweit das Gesetz ihn nicht dem Bund vorbehält.

Tämäkään säännös ei rinnastu perusoikeussääntelyyn, vaan siinä on kyse liittovaltion eläinten suojelua koskevan tehtävän määrittelystä. Esimerkiksi muissa Pohjoismaissa ei eläinten oikeuksista ole säädetty perustuslain tasolla.

## 3. Kansalaisaloitteessa tehdyn ehdotuksen arviointia

Kansalaisaloitteessa tehty ehdotus erillisen eläinten perusoikeuksia koskevan luvun ottamisesta perustuslakiin menee ymmärtääkseni olennaisesti pidemmälle eläinten oikeuksien valtiosääntöisessä määrittelyssä kuin yksikään kansallinen perustuslaki tähän mennessä. Enimmilläänkin länsieurooppalaisissa perustuslaeissa eläinten suojelu on otettu huomioon vain yksittäisissä perustuslain säännöksissä ja niissäkin ainoastaan julkisen vallan velvollisuutena suojella eläimiä, ei eläinten ”perusoikeuksina”. Eurooppalainen perustuslain tasoinen sääntely – jos sitä ylipäätään on – ei rinnasta ihmisten ja eläinten oikeuksia toisiinsa nyt kansalaisaloitteessa ehdotetulla tavalla.

Pidän nykyisen vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslakimme perusratkaisuja siihen otettujen säännösten ja systematiikan osalta edelleen kestävinä. Nykyinen perustuslakimme on modernin länsimaisen demokratian perustuslaki, jossa on kattavasti säädetty valtiollisista perusratkaisuista sekä yksilön ja julkisen vallan välisistä suhteista. Korostan myös sitä seikkaa, että perustuslakimme rakentuu laajalle kansalliselle yhteisymmärrykselle valtiosääntömme perusteista. Tämän seikan huomioon ottaminen on tärkeää myös perustuslain muutostarvetta arvioitaessa. Pidän ilmeisenä, että kansalaisaloitteessa ehdotetulle eläinten perusoikeuksia koskevalle sääntelylle ei ole löydettävissä samanlaista kattavaa yhteisymmärrystä suomalaisessa yhteiskunnassa kuin on ollut kansallisen perusoikeussääntelyn ja muiden perustuslain perusratkaisujen takana

En käy yksityiskohtaisesti arvioimaan kansalaisaloitteeseen sisältyviä ehdotuksia perustuslain uusiksi pykäliksi, jotka ovat mielestäni kauttaaltaan raakilemaisia. Otan esille tältä osin vain muutaman yleisemmän näkökohdan.

Kansalaisaloitteen ehdotus poikkeaa olennaisella tavalla vuonna 2000 säädetyn perustuslakimme systematiikasta, käsityksestä perustuslain aineellisesta sisällöstä sekä kirjoittamistavasta. Ehdotukseen sisältyy hyvin perustavanlaatuisia muutosehdotuksia oikeusjärjestykseemme. Tällaisena voidaan pitää esimerkiksi säännöstä eläinten asianosaiskelpoisuudesta ja eläinten puhevaltaa käyttävistä niiden laillisista edustajista (1 § 3 mom.). Ymmärtääkseni tämä säännös muuttaisi fundamentaalisella tavalla oikeuskelpoisuutta ja oikeustoimikelpoisuutta koskevaa nykyistä oikeustilaa.

Ehdotukseen sisältyisi myös yleinen eläinten perusoikeuksien rajoituslauseke (2 § 2 mom.), joka on kirjoitettu itse asiassa tiukemmin kuin perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten (ks. PeVM 25/1994 vp) doktriini. Ehdotettu rajoituslauseke sallisi nimittäin eläinten perusoikeuksien rajoittamisen ainoastaan silloin, kun se on välttämätöntä ihmisten tai eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi. Perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten osaltahan vakiintunut tulkinta mahdollistaa perusoikeuksien rajoittamisen myös muiden painavien yhteiskunnallisten tarpeiden toteuttamiseksi, ei ainoastaan muiden perusoikeuksien turvaamiseksi.

Ylipäätään kansalaisaloitteen sisältämä perustuslain muutosehdotus jää oikeudelliselta merkitykseltään ja oikeusvaikutuksiltaan epäselväksi. Ehdotetut eläinten perusoikeuksien määritelmät ovat merkittävän epämääräisiä. Ehdotetun sääntelyn toteutuessa oikeustila muodostuisi tältä osin käsitykseni mukaan ennalta arvaamattomaksi, kun otetaan vielä huomioon ehdotus eläinten asianosaiskelpoisuudesta. Perustuslain tasoisen sääntelyn suhde voimassa olevaan eläinten hyvinvointia koskevaan lainsäädäntöön ei avaudu kansalaisaloitteen perusteella. Ilmeistä on esimerkiksi, että ehdotetun muutoksen toteutuessa lainsäädännön valtiosääntöoikeudellinen arviointiperusta muuttuisi olennaisella tavalla, jos lakiehdotuksilla katsottaisiin olevan jonkinlaista yhteyttä tai vaikutusta eläimiin. En pidä tällaista eläinten ”perusoikeuksien” valtiosääntöoikeudellistamista valtiosääntöpoliittisesti toivottavana tai perusteltuna kehityksenä.

Perustuslain muuttamiselle voisi olla tarvetta esimerkiksi tilanteessa, jossa perustuslaista löytyy selvä aukko eli siinä ei ole säädetty joistakin valtiojärjestyksen perusteisiin liittyvistä kysymyksistä riittävällä tavalla tai jos perustuslaki osoittautuu joiltakin osin selvästi vanhentuneeksi. Tällainen tilanne voisi olla kyseessä nyt käsiteltävänä olevassa sääntelykontekstissa silloin, jos perustuslain sääntely muodostuisi esteeksi eläinten hyvinvoinnin edistämiseen ja eläinten suojeluun tähtäävän lain säätämiselle. Varsin tuore

perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetty laki eläinten hyvinvoinnista osoittaa kuitenkin selvästi, että sellaisen eläinten hyvinvointiin tähtäävän lain säätämiselle, joka asettaa ihmisille ja heidän toiminnalleen hyvinkin pitkälle meneviä eläinten kunnioittavaa ja hyvää kohtelua koskevia velvoitteita ja rajoituksia, ei ole nykyisinkään valtiosääntöistä estettä.

Jos eläinten oikeuksia haluttaisiin nykyistä vahvemmin suojata perustuslaissa, tulisi tällaisen sääntelyn joka tapauksessa noudattaa yleistä perustuslain säännösten kirjoittamistapaa ja sille tulisi olla osoitettavissa selkeä normatiivinen sisältö ja tarve. Tällaiselle sääntelylle sopivan systemaattisen sijainnin voisi tarjota esimerkiksi nykyinen perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännös, jossa saattaisi olla mahdollista nykyistä vahvemmin tuoda esiin julkisen vallan eläinten hyvinvoinnin turvaamistehtävä.

Ihmisten perusoikeuksia koskevalla perustuslain sääntelyllä (2 luku) on valtiosäännön kokonaisuudessa aivan perustavanlaatuinen merkitys: perustuslaki ilmentää ajatusta eräänlaisesta yhteiskuntasopimuksesta, jolle valtion olemassaolo ja oikeutus perustuvat. Tältä osin olennaista on se, että valtiollisen vallankäyttö nojaa kansalaisten sille antamaan valtuutukseen ja että valtio turvaa ihmisten keskeisimmät oikeudet ja pidättäytyy itse loukkaamasta niitä. Perustuslain tehtävä on juuri määritellä perusoikeusluvussaan nämä keskeisimmät oikeudet.

Vaikka keskustelu eläinten oikeuksista on sinänsä tärkeää, pidän länsimaisen valtiosääntötraditioon huonosti soveltuvana kansalaisaloitteesta ilmenevää ihmisten ja eläinten perusoikeuksien rinnasteisuutta. Pidän myös kokonaan erillisen perustuslain luvun antamisen eläinten oikeuksia koskeville säännöksille perustuslain kokonaisuuden kannalta selvästi ylimittaisena.

Edellä olevin perustein olen päätynyt siihen, ettei valtiosääntöisiä edellytyksiä perustuslain muuttamiseen kansalaisaloitteen pohjalta ja siinä ehdotetulla tavalla ole olemassa. Ehdotus merkitsisi käsitykseni mukaan merkittävää poikkeamista suomalaisesta valtiosääntötraditiosta sekä perustuslain kirjoittamistapaa, systematiikkaa ja sisältöä koskevista perusratkaisuista ja johtavan toteutuessaan oikeudellisen ennakoitavuuden vaarantumiseen.