VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite: Perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö, kuuleminen 12.3.2026

Asia: KAA 8/2023 vp Eläinten oikeudet perustuslakiin

Kansalaisaloite eläinten perusoikeuksien säätämisestä Suomen perustuslaissa

Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa on käsiteltävänä mietintöasiana kansalaisaloite, joka koskee eläinten oikeuksien säätämistä Suomen perustuslaissa.

Olen aiemmin antanut asiassa kirjallisen 8.12.2025 päivätyn lausunnon ja osallistunut julkiseen kuulemiseen 9.12.2025.

Kysymyksenasettelu

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuulemista koskevassa kutsussa 9.3.2026 on todettu seuraavaa.

Perustuslakivaliokunta on viimeisimmissä perustuslain muutoksia koskevissa mietinnöissään (esim. PeVM 4/2018 vp, PeVM 10/2006 vp, PeVM 5/2005 vp) todennut, että perustuslain muutostarpeita arvioitaessa on perustuslakivaliokunnan mielestä lähtökohdaksi otettava ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana ei sovi, että siihen kohdistuu jatkuvia muutoksia. Perustuslain muuttamiseen

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 162501 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

tulee valiokunnan mukaan suhtautua pidättyvästi. Perustuslain muutoshankkeisiin ei valiokunnan mukaan pidä ryhtyä päivänpoliittisten tilannenäkymien perusteella eikä muutenkaan niin, että hankkeet olisivat omiaan heikentämään valtiosäännön perusratkaisujen vakautta tai perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. Samoissa mietinnöissä valiokunta on myös todennut, että 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.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa siitä, millainen näiden mietinnöissä esitettyjen kannanottojen luonne on. Valiokunta pyytää ottamaan kantaa erityisesti siihen, tuleeko näitä kannanottoja tulkita (valiokunnan ja viime kädessä perustuslainsäätäjän harkintaa) oikeudellisesti perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaista perustuslain muuttamista rajaavaksi vai onko kyse enemmänkin oikeudellisesti sitomattomasta valtiosääntöpoliittisista periaatteista. Ja lisäksi sikäli kuin katsotaan, että, että nämä mietinnöissä esitetyt kannanotot rajaavat perustuslainsäätäjän toimivaltaa, mihin perustuslain säännökseen arvio kiinnittyy.

Arviointia

Perustuslakivaliokunnan kannanotot perustuslain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on linjannut perustuslain muuttamiseen yleisesti liittyviä lähtökohtia käsitellessään ensimmäistä kokonaisuudistuksen jälkeen annettua perustuslain muutosesitystä. Valiokunnan mukaan 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.)

Perustuslakia on kokonaisuudistuksen voimaantulon (vuonna 2000) jälkeen muutettu neljä kertaa. Vuonna 2007 voimaan tullut muutos koski Suomen kansalaisen luovuttamista ja siirtämistä toiseen maahan sekä sijaisen valintaa eduskunnan apulaisoikeusasiamiehelle

(HE 102/2003 vp, PeVM 5/2005 vp, PeVM 2/2007 vp). Samoin vuonna 2007 voimaan tullut toinen perustuslain muutos koski valtiontilintarkastajien lakkauttamista ja tarkastusvaliokunnan perustamista (HE 71/2006 vp, PeVM 10/2006 vp, PeVM 1/2007 vp).

Vuonna 2012 voimaan tullut perustuslain muutos (HE 60/2010 vp, PeVM 9/2010 vp, PeVM 3/2011 vp) oli aikaisempia muutoksia sisällöltään laajempi sekä laajapohjaiseen ja monivaiheiseen tarkasteluun perustunut reformi tuolloin vielä suhteellisen tuoreeseen perustuslakiin. Myös tämän yhteydessä perustuslakivaliokunta uudisti aikaisemmat, edellä siteeratut yleiset kannanottonsa perustuslain muuttamisesta. Perustuslain tuolloisella tarkistuksella muun muassa vahvistettiin Suomen valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä ja parannettiin kansalaisten osallistumisoikeuksia sekä lisättiin säännökset Euroopan unionin jäsenyydestä ja toimivallan siirrosta. Muutoksen taustalla oli perusteellinen arvio siitä, että uuden perustuslain voimassaolon aikana saatujen kokemusten perusteella oli osoitettavissa eräitä perustuslain muutos- ja selvennystarpeita. Perusteen tarkistuksille antoivat myös valtiollisessa toimintaympäristössä tapahtuneet muutokset, Euroopan unionin kehitys ja sen vaikutusten heijastuminen kansalliselle tasolle (HE 60/2010 vp, PeVM 9/2010 vp, PeVM 3/2011 vp).

Vuonna 2018 tuli voimaan uuden tiedustelulainsäädännön yhteydessä säädetty Suomen perustuslain 10 §:n 4 momentin muutos, jolla perustuslakiin lisättiin uusi säännös luottamuksellisen viestin salaisuuden rajoittamisesta (HE 198/2017 vp, PeVM 4/2018 vp). Mietinnössään perustuslakivaliokunta korosti, että perustuslain muutos ei voi olla tavallisen lain säätämisen tarpeeseen liittyvä sivutuote, vaan perustuslain muutosta on aina arvioitava itsenäisesti ja tavallisen lain muutoksille valtiosääntöoikeudellisia edellytyksiä asettavana (PeVM 4/2018 vp, s. 4). Muutos säädettiin kiireellisessä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, mutta perustuslakivaliokunta ei tehnyt mietinnössään eduskunnan työjärjestyksen 53 §:n 5 momentissa tarkoitettua ehdotusta lakiehdotuksen julistamisesta kiireelliseksi. Valiokunta totesi tuolloin, että tämä yhdessä valiokunnan aikaisemman käytännön kanssa korostaa sen merkitystä, että perustuslain muuttamisessa noudatetaan vastaisuudessakin valiokunnan vakiintuneen mukaisesti pääsääntönä perustuslain 73 §:n 1 momentin normaalimenettelyä. Aikaisemmat perustuslain muutokset on säädetty ns. normaalissa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan mukaan 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, PeVM 10/2006 vp, s. 2—3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/I). Perustuslakivaliokunta on lisäksi korostanut huolellista ja syvällistä arviota muutostarpeesta ja muutoksen toteuttamista tavalla, joka ei tuo yllättäviä seurannaisvaikutuksia (PeVM 4/2018 vp).

Perustuslain kokonaisuudistuksessa tavoiteltiin sitä, että saadaan aikaan perustuslain suhteellinen pysyvyys. Sitä ennen perustuslakeihin oli kohdistunut huomattava määrä muutoshankkeita ja muutostarpeet näyttäytyivät jatkuvina. Uuden perustuslain valmistelun lähtökohtana oli perustuslain suhteellisen pysyvyyden varmistaminen siten, ettei perustuslakiin uudistuksen jälkeen ainakaan läheisessä tulevaisuudessa kohdistuisi merkittäviä muutospaineita (HE 1/1998 vp, s. 31). Perustuslakivaliokunta on myöhemmin painottanut, että ”perustuslain säännökset ovat aina pitkiä ja vakaita tulkintalinjoja koskevia, muuttuvissa tilanteissa sovellettavia ja näissä tilanteissa tulkintoja saavia säännöksiä” (PeVM 4/2018 vp, s. 4). Tämä on yhteydessä kannanottoon siitä, että perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi (PeVM 5/2005 vp, s. 2).

Kokonaisuuteen liittyy suomalaiseen perinteeseen kuuluva ajatus perustuslain normien sitovuudesta. Perustuslaki ei koske vain joitain julkisen vallankäytön ja yksilön oikeusaseman kysymyksiä, vaan se kattaa periaatteessa kaikki julkisen vallankäytön ja yksilön oikeusaseman peruskysymykset. Tämä merkitsee myös sitä, että perustuslakivaliokunnan korostamalla tavalla on ”pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista.” (PeVM 5/2005 vp.)

Perustuslakivaliokunnan omassa käytännössä ilmenee periaatteessa kaksi osin toistensa kanssa jännitteistäkin elementtiä. Yhtäältä on kysymys perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Se viittaa ennen kaikkea siihen, että perustuslakiin ei ole asianmukaista kohdistaa jatkuvia muutoksia ja että perustuslain muutoksissa noudatetaan pidättyväisyyttä, koska perustuslaki on päivänpolitiikan ulkopuolella ja muutoksissakin on huolehdittava valtiollisten perusratkaisujen vakaudesta ja perustuslain asemasta valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana. Toisaalta käytännön mukaan perustuslainsäätäjän on samalla pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Perustuslaissa tulisi tunnistaa myös ajassa tapahtuvat olennaiset kehityskulut ja kehittämistarpeet. Perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee ylipäänsä arvioida huolellisesti, ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta.

Nämä periaatteet ovat varsin tavanomaisia ja tietyllä tavalla jo perustuslakijärjestelmään sisään rakennettuja vakaissa oloissa tapahtuvalle perustuslain muutokselle. Euroopassakin on yhtäältä ollut perustuslakireformeja, joissa on nimenomaan ollut kysymys yhteiskunnallisen murroksen viemisestä perustuslain tasolle ja siihen liittyneestä halusta katkaista aiempi perustuslaillinen traditio. Toisaalta ovat ne perustuslakireformit, joissa nimenomaan korostetaan jatkuvuutta, kontinuiteettia. Sellaiset reformit tapahtuvat

vakaissa yhteiskunnallisissa oloissa. Suomalainen perustuslakireformi on esimerkki jälkimmäisestä. (Ks. J. Salminen, Om revideringen av grundlagen – beredningen av nödvändiga ändringar i Finlands grundlag, Förvaltningsrättslig tidskrift 2010, s. 161–177. Artikkelissa analysoitu laajemminkin kyseistä kriteeristöä.) Ylipäätään mainitut periaatteet vaikuttavat olevan sellaisia elementtejä, jotka liittyvät perustuslain tarkoitukseen valtiojärjestyksen perustana.

Perustuslakivaliokunnan mietintöön sisältyvät kannanotot

Perustuslakivaliokunnan kannanotoilla voi olla erilainen merkitys valiokunnan mietinnössä kuin lausunnossa annettuina. Vakiintuneen valtiosääntökäytännön mukaan valiokunnan lausuntoja lakiehdotusten perustuslainmukaisuudesta pidetään eduskunnassa tosiasiallisesti velvoittavina, vaikkakaan niiden oikeudellisesta sitovuudesta ei ole perustuslaissa tai muuallakaan nimenomaisesti säädetty, lukuun ottamatta puhemiehen kieltäytymistilanteessa annettavia valiokunnan kannanottoja (perutuslain 42 §:n 2 momentti). Valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa on todettu ehdotusten valmistelua koskevien perustuslakivaliokunnan mietintöjen olevan samassa asemassa kuin muidenkin valmisteluvaliokuntien mietinnöt (ks. Hiden, Mikael, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä. Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2007, s. 187). Näin on mielestäni ajateltavissa erityisesti niissä tilanteissa, joissa perustuslakivaliokunta käsittelee tavallisen lain tasoista lakiehdotusta mietintöasiana. Tällöin mietintöön sisältyviä valiokunnan kannanottoja on mahdollista tietyissä tilanteissa luonnehtia valtiosääntöpoliittisiksi linjauksiksi valtiosäännön (laajasti ymmärrettynä) kehittämisestä.

Edellä kuvatut ja perustuslakivaliokunnan nyt esittämässä kysymyksenasettelussa esitetyt, perustuslain muuttamista luonnehtivat menettelylliset ja sisällölliset edellytykset ovat valiokunnan omassa, mietintöasioita koskevassa ratkaisukäytännössä asetettuja kriteeristöjä perustuslain säätämiselle ja valmisteluprosessille. Sellaisenaan en pitäisi niitä yksinomaan valtiosääntöpoliittisina kriteeristöinä, vaan perustuslakivaliokunnan omassa käytännössään artikuloimina, perustuslain säätämisessä ja valmistelussa huomioon otettavina seikkoina, joita sovelletaan järjestelmällisesti valiokunnan oikeudellisessa argumentoinnissa, kuten edellä kuvatusta on todettavissa. Näkisin, että niiden tulkinnallista merkitystä ei voida yksiselitteisesti palauttaa jompaankumpaan kategoriaan, vaan kannanotoilla voi olla kumpaankin suuntaan ulottuvia vaikutuksia. Tätä tukee mielestäni myös perustuslakivaliokunnan mietintöjen asema lainsäädännön esitöinä ja oikeudellisena lähteenä.

Kriteerien toteutumista perustuslain säätämisvaiheessa varmistaa osaltaan erityisesti perustuslain säätämistä koskeva määräenemmistövaatimus, joka ohjaa lainsäätäjää laajaan yksimielisyyteen. Myös säännökset normaalimenettelystä ja kiireellisestä menettelystä sisältävät ajatuksen normaalimenettelyn käytöstä pääsääntönä. Molemmat lähtökohdat kuuluvat itsestään selvästi perustuslain muuttamisprosessiin.

Lisäksi valiokunnan kannanotoilla voi olla ohjaavaa vaikutusta myös valtioneuvostoon sen valmistellessa perustuslain muuttamista koskevaa esitystä. Tällaisessa ohjaavassa vaikutuksessa voidaan toki nähdä myös valtiosääntöpoliittisen linjauksen piirteitä. Perustuslakivaliokunta voi myös omassa käytännössään muovata kriteeristöä edelleen.

Perustuslakivaliokunnan kannanotot perustuslainsäätäjän toimivaltaa rajaavina

Valiokunnan kuulemiskutsussa esitetään kysymys siitä, voiko mainituilla perustuslakivaliokunnan kannanotoilla olla perustuslainsäätäjän toimivaltaa ja Suomen perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaista perustuslain muuttamista rajaavaa vaikutusta? Ja jos näin on, mihin perustuslain säännökseen arvio kiinnitetään?

Sellaista perustuslain säätämistä rajoittavaa vaikutusvaltaa, joka sitoisi eduskunnan täysistunnon määräenemmistön päätöksentekoa kotoperäisin perustein (kansainvälisistä velvoitteista ja EU-velvoitteista aiheutuvat rajaukset ovat asia erikseen), voitaisiin luonnehtia kansanvaltaisessa valtiojärjestelmässä poikkeuksellisen merkittäväksi, jopa perustuslainsäätäjän suvereniteettiin puuttuvaksi. Tällaisen rajoittavan vaikutusvallan tulisi nähdäkseni ilmetä nimenomaisesti perustuslain säännöksistä; näinhän on esimerkiksi sellaisissa valtiosääntöjärjestelmissä, joissa perustuslain muutos edellyttää kansanäänestyksen puoltoa.

Perustuslain 73 §:n 1 momentti ei sisällä itsessään mitään sisällöllisiä lisäkriteerejä perustuslain muuttamiselle säätämisjärjestystä koskevien säännösten lisäksi. Perustuslakivaliokunnan tehtäviä koskeva perustuslain 74 § puolestaan kohdentuu sekä sananmuotonsa että esitöidensä mukaan ainoastaan valiokunnan lausuntotehtävään perustuslainmukaisuuden valvonnassa eikä siten muodosta selkeää oikeudellista perustaa perustuslainsäätäjän toimivallan rajaamiselle (HE 1/1998 vp, s. 125–126). Sen sijaan valtiojärjestyksen perusteisiin kirjattu kansanvaltaisuus ilmenee 2 §:n 2 momentista ja eduskunnan asema lainsäädäntövallan käyttäjänä 3 §:n 1 momentista nimenomaisesti. Mielestäni edellä esitettyjen seikkojen perusteella arvioituna on vaikea päätyä siihen, että perustuslakivaliokunnan mietinnöissä esitetyt kannanotot perustuslain muuttamisesta

voisivat kaikilta osin kohdentua viime kädessä perustuslainsäätäjään sen perustuslaissa säädettyä toimivaltaa rajoittaen. Näin on siitä huolimatta, että niillä on mielestäni yllä mainittu oikeudellinenkin merkitys.

Oikeuskansleri Janne Salminen