Valiokunnan mietintö PeVM 3/2026 vp─ KAA 8/2023 vp

Perustuslakivaliokunta

Eläinten oikeudet perustuslakiin

JOHDANTO

Vireilletulo

Eläinten oikeudet perustuslakiin (KAA 8/2023 vp): Asia on saapunut valiokuntaan.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- aloitteen tekijöiden edustaja Birgitta Wahlberg
- aloitteen tekijöiden edustaja Visa Kurki
- aloitteen tekijöiden edustaja Venla Mathlein
- aloitteen tekijöiden edustaja Nanni Olsson
- aloitteen tekijöiden edustaja Lisa Litvin
- apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- oikeuskansleri Janne Salminen, Oikeuskanslerinvirasto
- professori Mikael Hidén
- professori Niina Mäntylä
- professori Tuomas Ojanen
- professori Niko Soininen
- kliininen opettaja Kirsi Swan
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- oikeusministeriö
- professori Jaakko Husa
- professori Martti Häkkänen
- professori (emeritus) Juha Karhu
- professori Elina Pirjatanniemi

KANSALAISALOITE

Aloitteessa ehdotetaan perustuslain muuttamista niin, että perustuslakiin lisätään uusi 2 a luku eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi.

Valmis
5.0

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) Kansalaisaloitteessa ehdotetaan perustuslain muuttamista siten, että perustuslakiin lisätään uusi 2 a luku eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi. Aloite sisältää ehdotuksen viideksi uudeksi pykäläksi perustuslakiin ja niitä koskevat perustelut.

(2) Suomen perustuslain 53 §:n mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhannella äänioikeutetulla Suomen kansalaisella on oikeus tehdä eduskunnalle aloite lain säätämiseksi sen mukaan kuin lailla säädetään. Perustuslain esitöiden mukaan lainsäädäntöasioihin kohdentumisen lisäksi aloiteoikeudelle ei ole asetettu muita sisällöllisiä rajoituksia (HE 60/2010 vp, s. 26/I). Kansalaisaloite voi koskea voimassa olevan lainsäädännön muuttamista tai kumoamista taikka kokonaan uuden lain säätämistä. Aloitteen yhdenmukaisuus perustuslain taikka kansainvälisten ihmisoikeuksien tai muiden Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa jää eduskunnan arvioitavaksi aloitteen käsittelyssä samalla tavoin kuin muissakin lainsäädäntöasioissa (HE 60/2010 vp, s. 40). Kansalaisaloite sisältää kansalaisaloitelain 4 §:n 1 momentin mukaan lakiehdotuksen tai ehdotuksen lainvalmisteluun ryhtymisestä sekä ehdotuksen perustelut. Aloitteella on oltava sen sisältöä kuvaava otsikko. Kansalaisaloite voi kohdistua myös perustuslain muuttamiseen (HE 60/2010 vp ja myös HE 46/2011 vp, s. 5/I).

(3) Nyt arvioitavaan kansalaisaloitteeseen sisältyvä lakiehdotus koskee perustuslain muuttamista ja olisi siksi käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Perustuslain sisältöä ja valmistelutapaa koskevista lähtökohdista

(4) Perustuslain esitöissä on todettu, että perustuslain luonne ja keskeinen sisältö ovat varsin vakiintuneet yhteiskunnallisilta ja valtiollisilta oloiltaan Suomea vastaavissa eurooppalaisissa demokratioissa. Perustuslaintasoisilla säädöksillä säädetään näissä maissa valtion itsenäisyydestä sekä valtion rakenteiden ja yksilön oikeusaseman perusteista (HE 1/1998 vp, s. 5). 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).

(5) Perustuslain 73 §:ssä säädetään säätämisjärjestyksestä, joka vaaditaan perustuslain säätämiseen, muuttamiseen tai kumoamiseen. Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan ehdotus perustuslain muuttamisesta on toisessa käsittelyssä äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Ehdotus on tuolloin valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

(6) Ennen perustuslain kokonaisuudistusta perustuslakivaliokunta on joissakin yhteyksissä ottanut kantaa siihen, millainen sääntely kuuluu perustuslain tasolle. Esimerkiksi valiokunta on todennut, että valiokunnan arvion mukaan eräänlainen valtiosääntöpoliittinen "perustuslain täydellisyysperiaate" puoltaa EU:n jäsenyyden vaikutusten näkymistä myös hallitusmuodon tekstistä (PeVL 14/1994 vp, s. 6/II). Arvioidessaan euron käyttöönottoa koskevaa valtioneuvoston selontekoa perustuslakivaliokunta totesi, että vaikka hallitusmuodon 72 §:n muuttaminen ei ole valtiosääntöoikeudellisesti edellytys yhteiseen rahaan siirtymiselle, on perustuslain selkeyden turvaamiseksi valtiosääntöpoliittisesti asianmukaista ja perusteltua muuttaa perustuslain tekstiä tältä osin Suomen yhteiseen rahaan osallistumisen vuoksi (PeVL 18/1997 vp, s. 6/II).

(7) Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 6/I) on todettu, että perustuslakia uudistettaessa voidaan sisällölliseksi lähtökohdaksi asettaa vaatimus, että julkisen vallan käyttöä sekä julkisen vallan ja yksilön välisiä suhteita koskevat valtiolliset perusratkaisut ilmenevät kattavasti perustuslaista. Esitöissä esitetyn kannanoton mukaan ajatuksena on siten, että kaikki julkisen vallan käyttö on voitava viime kädessä johtaa perustuslaista, vaikka siinä ei voidakaan säännellä julkisen vallan käytön yksityiskohtaista järjestämistä koko laajuudessaan. Perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä on todettu, että tältä osin voidaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tavoin (PeVL 14/1994 vp) puhua eräänlaisesta valtiosääntöpoliittisesta perustuslain täydellisyysperiaatteesta (ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 6). Esitöiden mukaan siihen liittyy läheisesti ajatus siitä, että julkisen vallan käytön tulisi olla avointa. Perustuslain tulisi säännellä kaikkia keskeisiä julkisen vallan käytön mekanismeja ja muita valtiollisia perusratkaisuja (HE 1/1998 vp, s. 6).

(8) Arvioidessaan ensimmäistä nykyisen perustuslain aikaista perustuslain muutosta perustuslakivaliokunta kuvasi yleisiä lähtökohtia perustuslain muutosten arvioimiseen (PeVM 5/2005 vp, s. 2/I). Valiokunnan mukaan perustuslain muutostarpeita arvioitaessa on lähtökohdaksi otettava ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain asemaan valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana ei sovi, että siihen kohdistuu jatkuvia muutosvaatimuksia. Valiokunta totesi, että perustuslakiuudistuksen eräinä vaikuttimina olivat perustuslakien tuolloinen muutostahti ja osittaisuudistusten määrä, joita pidettiin perustuslain arvokkuuden ja aseman kannalta ongelmallisina (HE 1/1998 vp, s. 22/I ja 32/II). Valiokunnan mukaan perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. Valiokunta totesi, että 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. On toisaalta pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. Valiokunnan mukaan perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta. Valiokunta viittasi näihin kannanottoihin myös arvioidessaan perustuslain muuttamista vuonna 2006 (PeVM 10/2006 vp, s. 2—3).

(9) Arvioidessaan perustuslain laajempaa osittaisuudistusta vuonna 2010 valiokunta totesi arvioinnin lähtökohtana (PeVM 9/2010 vp, s. 3/I), että tarkistamistyötä ovat ohjanneet perustuslakivaliokunnan perustuslain muutostarpeiden arvioinnin lähtökohdiksi ottamat

ajatukset yhtäältä perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä sekä toisaalta eräänlaisesta valtiosääntöpoliittisesta perustuslain täydellisyysperiaatteesta. Valiokunta viittasi edellä kuvattuihin perustuslakivaliokunnan perustuslain muuttamisen lähtökohtia koskeviin kannanottoihin. Valiokunta katsoi, että hallituksen esitykseen sisältyvä perustuslain tarkistaminen toteuttaa tasapainoa edellä mainittujen lähtökohtien välillä (PeVM 9/2010 vp, s. 3/II). Arvioidessaan esitystä perustuslain 10 §:n muuttamiseksi vuonna 2018 perustuslakivaliokunta viittasi näihin edellä mainittuihin perustuslain muuttamista koskeviin kannanottoihin, mutta ei esittänyt tarkempaa nimenomaisesti niihin liittyvää arviointia (PeVM 4/2018 vp, s. 9—10).

(10) Arvioidessaan valtioneuvoston kirjelmää ehdotuksesta korruptiodirektiivin muuttamiseksi valiokunta kiinnitti huomiota valtioneuvoston kirjelmässä esitettyyn kannanottoon, jonka mukaan direktiiviehdotuksesta olisi tuolloin arvioidussa muodossaan voinut mahdollisesti seurata velvollisuus muuttaa perustuslakia (PeVL 8/2023 vp, kappale 12). Perustuslakivaliokunta painotti (PeVL 8/2023 vp, kappale 14), että kyse oli merkittävistä kansallisista valtiosääntöratkaisuista, joita koskevat mahdolliset muutokset tulee valmistella kokonaisvaltaisesti ensisijaisesti valtiosääntöisistä lähtökohdista ja perustuslain muuttamista koskevat perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksutut yleiset näkökohdat huomioon ottaen (ks. esim. PeVM 4/2018 vp, s. 3).

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä kuvatut perustuslakivaliokunnan mietinnöissä esitetyt kannanotot eräänlaisesta valtiosääntöpoliittisesta perustuslain täydellisyysperiaatteesta ja ajatuksesta perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä sekä perustuslain muutosten valmistelun lähtökohdista voidaan luonnehtia perustuslakivaliokunnan käytännössä omaksutuiksi yleisiksi hyvää perustuslain muuttamista koskeviksi valtiosääntöpoliittisisiksi näkökohdiksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä nämä yleiset näkökohdat on syytä ottaa huomioon valmisteltaessa perustuslain muutoksia. Koska kansalaisaloite voi koskea edellä todetusti perustuslain muuttamista, on niiden toteutumista perustuslain muuttamista koskevan kansalaisaloitteen osalta arvioitava tapauskohtaisesti.

(12) Perustuslakivaliokunta toteaa selvyyden vuoksi, että eduskunnan toimivaltaa perustuslain muutoksia koskevassa päätöksenteossa rajoittaa oikeudellisesti vain perustuslain 73 §:ään sisältyvä päätöksentekojärjestystä koskeva sääntely.

Eläinten asemaa koskeva sääntely tavallisessa lainsäädännössä

(13) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ajatus eläinten oikeuksien huomioon ottamisesta perustuslain tasolla ei ole täysin uusi, vaikkakin kansalaisaloitteessa tämä ajatus esiintyy aivan toisessa mittaluokassa kuin aikaisemmin. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että 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).

(14) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan eläinten hyvinvoinnista annettua lakia (PeVL 106/2022 vp, kappale 33) pitänyt selvänä, että eduskunta voi päättää säätää tavallisena lakina eläimille oikeuksia taikka säätää eläinten itseisarvosta. Tuolloin arvioidun lain tarkoituksena on edistää eläinten hyvinvointia ja suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla niiden hyvinvoinnille aiheutuvalta haitalta. 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 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" (PeVL 106/2022 vp, kappale 34). 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 (PeVL 106/2022 vp, kappale 35, PeVL 2/2013 vp, s. 2/II).

(15) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että eläinten hyvinvoinnista annetun lain merkitys oikeuskäytännössä on vielä muotoutumassa. Esimerkiksi korkeimman oikeuden vahingonkorvausoikeudellisessa ratkaisussa on asian arvioinnin lähtökohtana kiinnitetty huomiota siihenkin, että eläinten hyvinvointia koskeva sääntely velvoittaa eläinten omistajia ja pitäjiä (KKO 2026:2).

Kansalaisaloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen arviointi

(16) Perustuslakivaliokunnan mielestä kansalaisaloitteessa ehdotettu uusi sääntely tarkoittaisi Suomen oikeusjärjestyksen taustalähtökohtien perustavaa laatua olevaa muutosta. Nykyinen perustuslakimme on modernin länsimaisen demokratian perustuslaki, jossa on kattavasti säädetty valtiollisista perusratkaisuista sekä ihmisyksilön ja julkisen vallan välisistä suhteista. Perustuslakivaliokunta pitää suomalaiseen valtiosääntötraditioon huonosti soveltuvana kansalaisaloitteesta ilmenevää ihmisten ja eläinten perusoikeuksien rinnasteisuutta.

(17) Kansalaisaloitteessa ehdotetut perusoikeussäännökset on lisäksi kirjoitettu niin konkreettisiksi, että ne antavat eläimille subjektiivistyyppisiä oikeuksia suhteessa ihmisiin, yrityksiin ja julkisiin toimijoihin. Perustuslakivaliokunnan mielestä vaikuttaa jäävän epäselväksi, onko uuden sääntelyn tarkoitettu muodostavan oikeuksia eläimille myös suhteessa toisiinsa. Avoimeksi jää niin ikään kysymys eläinten velvollisuuksista suhteessa toisiinsa ja muihin tahoihin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sääntelyn vaikutukset Suomen oikeusjärjestykseen olisivat vaikeasti ennakoitavia, koska esityksellä pyritään muuttamaan hyvin uudenlaiseksi sitä ajattelutapaa, jonka varaan merkittävä osa valtiosääntöoikeudellista, ympäristöoikeudellista ja yksityisoikeudellisia sääntelyä rakentuu.

(18) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotettu sääntely edellyttäisi muuttamaan nykyistä eläimiin tai näiden elinympäristöön kytkeytyvää laintasoista sääntelyä ja

yksityisoikeudellisen järjestelmän perusteita. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettu uusi sääntely olisi myös poikkeuksellisen yksityiskohtaista ja laajaa suhteessa siihen, miten perustuslain 2 luvussa säädetään perusoikeuksista.

(19) Perustuslain esitöissä on todettu, että perustuslain tulee turvata poliittisen järjestelmän riittävä vakaus ja yksilön oikeuksien perusteet. Normaalille kansanvaltaisesti järjestetylle poliittiselle päätöksenteolle tulee kuitenkin olla näissä puitteissa riittävästi liikkumatilaa. Suomalaisen valtiosääntökehityksen yleisenä suuntauksena onkin ollut valtiosäännön parlamentaaristen piirteiden vahvistaminen ja eduskunnan enemmistön luottamuksen varassa toimivan valtioneuvoston toimintamahdollisuuksien parantaminen. (HE 1/1998 vp, s. 6.) Perustuslakivaliokunnan mielestä demokratiaperiaatteen mukaista on, että ensisijainen keino yhteiskunnan kehittämiseksi lainsäädäntötyössä on säätää lakeja tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

(20) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun kaltaiselle perustuslain muuttamiselle voisi olla tarvetta esimerkiksi 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä kansalaisaloitteen tavoitteita voidaan pitää tärkeinä ja monia niistä voitaisiin sinänsä edistää tavallisella lainsäädännöllä.

(21) Perustuslakivaliokunnan mielestä 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 perustuslakivaliokunnan käsityksen 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.

(22) Edellä esitetyn perusteella valiokunta ei pidä lakiehdotuksen hyväksymistä tarpeellisena eikä tarkoituksenmukaisena. Tästä syystä valiokunta ehdottaa kansalaisaloitteeseen sisältyvän lakiehdotuksen hylkäämistä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Perustuslakivaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hylkää kansalaisaloitteeseen KAA 8/2023 vp sisältyvän lakiehdotuksen.

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2026 vp

Helsingissä 29.4.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Arja Juvonen ps
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd (osittain)
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Henrik Vuornos kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta

Vastalause

Perustelut

Lainsäädännön nykytilasta

Nykyisen lainsäädännön puitteissa eläinten voidaan katsoa olevan suojeltuja esineitä, joita ihminen voi omistaa, ostaa ja myydä. Eläinsuojelusääntely merkitsee tietynlaisia rajoituksia perustuslaissa säädettyihin ihmisen omistusoikeuteen sekä elinkeinovapauteen kuten eläinten pitoon, kuljetukseen ja teurastukseen kohdistuvia erilaisia minimivaatimuksia. Nämä minimirajoitukset omaisuudensuojaan ja elinkeinovapauteen eivät kuitenkaan tarkoita sitä, että eläinten suojelu olisi riittävällä tasolla ja turvaisi edes eläinten perustarpeiden toteutumisen.

Perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan perustuslaissa on aukko koskien eläinten Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 13 artiklassa tunnustetun tuntevien eläinten hyvinvoinnin turvaamista. Kyseisen 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. Perustuslakivaliokunta on todennut, että unionin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet eläinten hyvinvoinnin vaatimusten täysimääräiseen huomioon ottamiseen unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa (PeVL 2/2013 vp) ja katsonut, että valtioneuvoston on syytä ottaa sanottu huomioon myös kansallisen perustuslain mahdollisia uudistamistarpeita arvioitaessa (PeVL 106/ 2022 vp). Valiokunta on niin ikään todennut, että eläinten itseisarvosta säätäminen eurooppalaisten esimerkkien osoittamalla tavalla on mahdollista (PeVL 106/2022 vp).

Eläimistä sekä eläinten kohtelusta ja suojelusta on sääntelyä useiden EU:n jäsenvaltioiden sekä muiden maiden perustuslaeissa. Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan sille ei ole estettä, että eläinten oikeuksia turvattaisiin nykyistä paremmin perustuslain tasolla myös Suomessa. Asiantuntijalausunnoissa todettiin, että nykyisen perustuslain tarjoama suoja eläimille on parhaimmillaankin välillistä, satunnaista, toissijaista sekä välinearvoista eikä se riitä turvaamaan eläinten hyvinvointia tavallisen lain ja perustuslailla suojattujen perusoikeuksien välisissä punnintatilanteissa.

Valiokunnan mietinnössä todetaan kohdassa 20, että: "Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotetun kaltaiselle perustuslain muuttamiselle voisi olla tarvetta esimerkiksi 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." Asiantuntijalausunnoissa kuitenkin tuotiin esille, ettei hyvinvointilain säätäminen poista tarvetta arvioida myös perustuslain muutostarpeita eläinten aseman, hyvinvoinnin ja hyvän kohtelun edistämiseksi, ja että eläinten hyvinvointi on yhä alisteinen taloudellisille, tuotannollisille, uskonnollisille ja kulttuurisille intresseille, mikä

aiheuttaa ongelmia myös hyvinvointilakia tulkittaessa. Tämän osoittaa myös eduskunnassa parhaillaan käsittelyssä oleva HE 32/2026 vp porsaiden kirurgisen kastraation kiellon poistamisesta taloudellisten syiden perusteella. Hyvinvointilaki sisältää myös muita merkittäviä ongelmia kuten eläinten liikkumista rajoittavien parsinavetoiden ja porsitus- ja tiineytyshäkkien käytön jatkamisen sekä eläimille kärsimystä aiheuttavien toimenpiteiden kuten naudan ja vuoden sarveisaiheen tuhoaminen sekä sterilisaation salliminen.

Eläinten oikeuksien turvaaminen perustuslaissa

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslainmuutostarpeita arvioitaessa on otettava huomioon ajatus perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä. Nähdäkseni eläinten oikeuksista säätäminen perustuslain tasolla ei ole ristiriidassa perustuslain suhteellisen pysyvyyden kanssa. Tieto ja ymmärrys eläinten hyvinvoinnista, käyttäytymisestä ja tarpeista ovat kasvaneet merkittävästi ajan myötä, minkä vuoksi eläinten hyvinvoinnin ja oikeuksien paremmin tunnistavalle lainsäädännölle on selkeä tarve. EU-oikeudessa tunnustettu eläinten asema (SEUT 13 artikla), kansainvälinen kehitys ja oikeuskäytäntö osoittavat niin ikään, että eläinten oikeuksien toteutumiseen tulisi kiinnittää enemmän huomiota. Myös oikeustieteellinen tutkimus eläinten oikeuksista on lisääntynyt, ja oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että eläinten hyväksikäyttö on sekä järjestelmällistä että institutionalisoitua. Eduskuntakäsittelyyn edennyt kansalaisaloite jo itsessään osoittaa, että eläinten oikeuksien parantamiseen kohdistuu merkittävää yhteiskunnallista kiinnostusta.

Kuten valiokunnan mietinnössä todetaan, on kansalaisaloitteesta säädettäessä nimenomaisesti todettu, että perustuslain 53 §:n 3 momentissa tarkoitettu kansalaisaloite voi kohdistua myös perustuslain muuttamiseen ja aloitteen hyväksyminen jää eduskunnan arvioitavaksi samoin kuin mahdolliset muutokset aloitteeseen (HE 60/2010 vp). Kansalaisaloite kytkeytyy tiiviisti perustuslain 2 § 2 momenttiin, jonka mukaan kansanvaltaan sisältyy yksilön oikeus osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja elinympäristönsä kehittämiseen. Julkisen vallan tehtävänä on perustuslain 14 §:n 4 momentin mukaan edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan. Perustuslakivaliokunta on myös todennut, että "uutena instituutiona kansalaisaloitteisiin tulee myös eduskuntakäsittelyssä suhtautua myönteisesti." (PeVM 6/2011 vp). Vaikka nyt käsitellyssä oleva kansalaisaloite ei asiantuntijalausuntojen perusteella ole sellaisenaan valtiosääntöoikeudellisesti toteuttamiskelpoinen, katsoivat asiantuntijat, ettei eläinten asemasta säätämiselle perustuslain tasolla ole estettä. Osa asiantuntijoista esitti valiokunnalle lausumaa koskien perustuslain muutoksen valmistelua eläinten aseman vahvistamiseksi perustuslaissa. Myös ne asiantuntijat, jotka suhtautuivat kriittisesti kokonaisen eläinoikeuksia koskevan perustuslain luvun säätämiseen kansalaisaloitteessa esitetyllä tavalla, pitivät mahdollisena, että perustuslain 20 §:ssä tuotaisiin vahvemmin esille julkisen vallan eläinten hyvinvoinnin turvaamistehtävä tai että siihen sisällytettäisiin eläinten hyvinvoinnin, tuntoisuuden ja itseisarvon merkitys.

Näillä perustein katson, että perustuslaissa on sääntelyaukko koskien eläinten oikeuksia. Eläinten suojelusta säätäminen pelkästään tavallisen lain tasolla ei suojaa eläimiä riittävästi, koska eläinten oikeudet ovat punnintatilanteissa rakenteellisesti alisteisia ihmisten perustuslaissa turvatuille perusoikeuksille. Näin ollen katson, että eläinten asemasta ja suojelusta tulee säätää vahvemmin perustuslain tasolla huolellisesti tehdyn jatkovalmistelun jälkeen.

Valiokunnan mietintö PeVM 3/2026 vp
Vastalause

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään,

että hyväksytään yksi lausuma. ***(Vastalauseen lausumaehdotukset)***

Vastalauseen lausumaehdotus

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto ryhtyy valmistelemaan perustuslain muutosta eläinten aseman ja suojelun vahvistamiseksi perustuslaissa.

Helsingissä 29.4.2026

Fatim Diarra vihr
Johannes Yrttiaho vas