

LAUSUNTO

5.12.2025

Viite: Perustuslakivaliokunnan asiantuntijapyyntö 9.12.2025, EOAK/7410/2025

EOAK/7410/2025 KAA 8/2023 VP ELÄINTEN OIKEUDET PERUSTUSLAKIIN

1 PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN PYYNTÖ

Kansalaisaloitteessa KAA 8/2023 vp ehdotetaan Suomen perustuslakia muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin uusi 2 a luku eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi. Luvussa säädettäisiin yhteensä 14 momentissa eläinten suojelusta, eläinten perusoikeuksien turvaamisesta, luonnonvaraisten eläinten perusoikeuksista, ihmisen hoidosta riippuvaisten eläinten perusoikeuksista sekä eläinten jalostuskiellosta. Sääntelyn päämääränä on, että eläimet tunnustetaan tuntevina yksilöinä ja perusoikeuksien haltijoina. Eläinten perusoikeuksia olisivat oikeus elämään ja oikeus olla vapaa ihmisen aiheuttamasta kivusta ja pelosta.

Perustuslakivaliokunta on asiantuntijapyyntönsä pyytänyt minua tarkastelemaan aloitetta erityisesti siltä kannalta, että siinä ehdotetaan säädettäväksi eläinten perusoikeuksista perustuslain, ei tavallisen lain tasolla.

Perustuslain 109 §:n 1 momentin mukaan oikeusasiamiehen tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtävänsä hoitaessaan oikeusasiamies valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista. Perustuslaillisen tehtäväni vuoksi olen lausunnossani tarkastellut aloitetta valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta arvioimalla kansalaisaloitetta sisällöllisesti ainoastaan siltä osin, kuin sillä on merkitystä sen arvioimiseksi, että siinä ehdotetaan muutettavaksi perustuslakia.

Esitän kohteliaimmin lausuntonani seuraavan.

2 PERUSTUSLAIN MUUTTAMINEN

2.1 Perustuslaissa säänneltävät asiat

Vuoden 2000 perustuslain perustelujen mukaan eurooppalaisissa demokratioissa perustuslaintasoisilla säädöksillä säädetään yleensä seuraavista asioista: 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 ulkopoliittikkaa ja muuten suhteita toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin; 7) oikeussääntöjen asettaminen ja niiden keskinäinen suhde sekä pysyvyys (oikeusnormien hierarkia); 8) ylimpien valtioelinten poliittisen ja oikeudellisen vastuun toteuttaminen; sekä 9) perustuslain muuttamismenettely. (HE 1/1998 vp, s. 5). Perustuslakiuudistuksessa Suomen perustuslain lähtökohdaksi otettiin edellä mainittu.

Lisäksi suomalainen valtiosääntöperinne korostaa perustuslakia oikeudellisesti velvoittavana asiakirjana. Tämä merkitsee sitä, että perustuslakiin ei oteta pelkästään julistuksenomaisia säännöksiä, ja perustuslain säännösten ja valtiollisen todellisuuden tulee vastata toisiaan. Perustuslaissa vahvistetaan ne oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys rakentuu. (HE 1/1998 vp, s. 6).

2.2 Perustuslain sääntelylle asetetut vaatimukset

Pysyvyys

Perustuslakivaliokunta on aiemmin ottanut perustuslain muutostarpeiden arvioinnin lähtökohdaksi vuonna 2000 voimaan tulleen perustuslain esitöistä ilmenevän ajatuksen perustuslain suhteellisesta pysyvyydestä (PeVM 4/2018 vp, s. 3, PeVM 10/2006 vp, s. 2–3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/I, HE 1/1998 vp, s. 31/I). Perustuslain muuttamiseen tulee tämän lähtökohdan 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. Valiokunnan aiemman kannan mukaan on toisaalta pidettävä huolta siitä, että perustuslaki antaa oikean kuvan valtiollisen vallankäytön järjestelmästä ja yksilön oikeusaseman perusteista. (PeVM 10/2006 vp).

Perustuslain suhteellinen pysyvyys ja valtio-oikeudellinen asema perustuu siihen, että perustuslain muutokset käsitellään pääsäännön mukaan niin sanotussa normaalissa perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa säätämisyjärjestyksessä (PeVM 10/2006 vp, s. 6).

Yleisyys, juhlavuus ja jyrkkyys

Perustuslain esitöissä on todettu perustuslakiuudistuksen lähtökohdaksi perustuslain suhteellisen pysyvyyden aikaansaaminen. ”Tällä seikalla on merkittävä vaikutus myös perustuslain kirjoittamistapaan: sitä ei tule sitoa liiaksi nykyisiin konkreettisiin tilannenäkymiin, yksityiskohtiin tai vanhentumiselle alttiisiin tekniisiin menettelyihin.” Edelleen esitöissä todetaan, että ”Perustuslain kirjoittamistapa poikkeaa tavallisen lainsäädännön kirjoittamistavasta. Perustuslaki on hierarkkisesti ylimmänasteisen kansallisen oikeusjärjestyksen säädös. Se luo perustan muulle oikeusjärjestykselle. Perustuslaki on myös keskeinen kansallinen symboli, eräänlainen tasavallan peruskirja. Sen käyttämien ilmaisujen tulee siten olla juhlavampia kuin muissa laeissa. Perustuslaissa tulee pyrkiä tietynlaiseen jyrkkyyteen: perustuslain tekstin tulee olla pysyvämpää kuin muun lainsäädännön.” (HE 1/1998 vp, s. 34)

Perustuslakivaliokunta ei esimerkiksi puoltanut ehdotusta (HE 102/2003 vp) siitä, että valtiontalouden tarkastusviraston pääjohtajan läsnäolo- ja puheoikeudesta säädettäisiin perustuslaissa. Valiokunnan mukaan ”Perustuslain kirjoittamistavan näkökulmasta ei ole teknisesti asianmukaista toteuttaa perustuslaintasoista sääntelyä pääjohtajan virasta ja kertomusten antamisesta ehdotetulla tavalla välillisesti säännöksessä, joka koskisi pääjohtajan läsnäolo- ja puheoikeutta eduskunnan täysistunnossa. Toisaalta pääjohtajan virasta ja kertomusten antamisesta ei valiokunnan mielestä ole ylipäättäen tarpeen eikä perusteltua säätää perustuslailla.” (PeVM 5/2005 vp)

Totean vielä, että perustuslain 79 §:n 1 momentin mukaan laista on käytävä ilmi, että se on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, jos sitä on käytetty.

2.3 Perustuslain muutosten valmistelu

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausuntokäytännössään painottanut, että perustuslain mahdollisia muutostarpeita tulee arvioida huolellisesti ja välttämättömiksi arvioidut muutokset tehdä perusteellisen valmistelun sekä siihen liittyvän laajapohjaisen keskustelun ja yhteisymmärryksen pohjalta. (PeVM 10/2006 vp, PeVM 5/2005 vp).

2.4 Perustuslain muuttamisesta ja kansalaisaloitteesta

Perustuslain suhteellista pysyvyyttä sekä sen taustalla olevaa laajapohjaista yhteisymmärrystä ilmentää perustuslain tavallisesta laista poikkeava säätämisyjärjestys (PL 73 §). Perustuslain säätämisyjärjestyksen erityisyys koskee lain hyväksymismenettelyä ei lain valmistelua. Kansalaisaloitteen alaan kuuluvat selvästi myös perusoikeussäännösten muuttamista koskevat asialliset ehdotukset, jotka eivät ole perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien vastaisia. Perustuslainsäätämisyjärjestys tarkoittaa toisen käsittelyn äänestyksessä esityksen hyväksymistä enemmistöllä lepäämään (ellei sitä julisteta kiireelliseksi 5/6 enemmistöllä) ensimmäisiin vaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Näillä valtiopäivillä esitys voidaan vain hyväksyä tai

hylätä asiasisällöltään muuttumattomana. Kansalaisaloitteen käsittely eduskunnassa raukeaa, jos sen käsittely on kesken vaalikauden päättyessä. (ks tarkemmin esim. Mikael Hidén, Juridiikkaa ja muotoja eduskuntatyössä, eduskunnan kanslian julkaisu 1/2024, s. 231)

Perustuslaki ei aseta tiukkoja rajoja kansalaisaloitteen muodolle ja se voi olla säädöstekstin muodossa tai lainvalmisteluun ryhtymistä koskeva ehdotus. Eduskunnalla on velvoite ottaa asia käsittelyyn, mutta sen arvioitavaksi jää aloitteen hyväksyminen tai sen muuttaminen (HE 60/2010 vp, s. 40–41.) Perustuslain muuttamista koskevan kansalaisaloitteen arvioinnissa on myös kyse suhtautumisesta perustuslain muuttamismenettelyyn. Perustuslain korotettu lainvoima sisältää erityisen vaikeutetun säätämisjärjestyksen. Perustuslain perinteisenä tehtävänä on valtiollisen vallankäytön organisointi, ohjaaminen ja rajoittaminen sekä kansalaisten perusoikeuksien turvaaminen. Kvalifioitu perustuslain säätämisjärjestys on tarkoitettu hidastamaan kevyesti harkittujen perustuslain muutosten voimaantuloa.

Perustuslain suhteellista pysyvyyttä ja muutosten hitautta osoittaa, että perustuslakia on sen voimaantulon jälkeen muutettu vain neljä kertaa: vuonna 2007 tuli voimaan kaksi perustuslain muutosta: Ensimmäinen koski tarkastusvaliokunnan perustamista (HE 71/2006 vp). Toinen koski Suomen kansalaisen luovuttamista tai siirtämistä vastoin tahtoaan toiseen maahan sekä apulaisoikeusasiamiesten sijaista (HE 102/2003 vp). Vuonna 2012 voimaantulleessa uudistuksessa vahvistettiin valtiosäännön parlamentaarisia piirteitä ja säädettiin pääministerin asemasta Suomen edustajana Euroopan unionin toiminnassa ja EU-jäsenyydestä (HE 60/2010 vp). Vuonna 2018 voimaantulleessa uudistuksessa muutettiin perustuslain 10 §:ää luottamuksellisen viestin salaisuuden suojan rajoittamiseksi tiedustelua varten (HE 198/2017 vp).

3 ELÄINTEN OIKEUDET PERUSTUSLAISSA

3.1 Perustuslain perusoikeusluvun 20 §, vastuu ympäristöstä

Perustuslain 2 lukuun perusoikeudet sisältyvän 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Pykälän 2 momentin mukaan julkisen vallan on pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus terveelliseen ympäristöön sekä mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöään koskevaan päätöksentekoon.

Säännöksen esitöiden mukaan 1 momentilla pyritään ”korostamaan sitä, että luonnon ja muun ympäristön suojeluun liittyy myös sellaisia arvoja, jotka eivät ole palautettavissa ihmisyksilöiden oikeuksiksi. Tältä osin jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää joko luonnon itseisarvosta lähteviksi tai ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmiskupolvia.” Edelleen esitöissä todetaan, että ”säännöksen tarkoittama vastuu kohdistuisi 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).

Eläimet ja muu elollinen luonto kuuluvat perustuslain 20 §:n 1 momentin soveltamisalaan. Vastuu niistä kuuluu kaikille, sekä yksityisille että julkiselle vallalle. Perusoikeussäännös ei tee eroa luonnonvaraisten ja muiden eläinten välillä.

Perustuslain säännös turvaa luontoon liittyviä arvoja velvollisuuksina, jotka eivät ole palautettavissa ihmisten oikeuksiksi vaan luonnon itseisarvosta lähteviksi. Säännös ilmaisee ihmisten vastuun sellaisesta taloudellisesta ja yhteiskunnallisesta toiminnasta, joka turvaa pysyvästi elollisen ja elottoman luonnon monimuotoisuuden, säilymisen ja suojelemisen. Säännöksen soveltamisalaan kuuluu myös eläinkunnan geneettinen rikkaus. (Perusoikeuskomitean mietintö, 1992:3, s. 359–360)

Hallitusmuodon 14 a §:n 1 momentin todettiin asianomaisessa hallituksen esityksessä olevan luonteeltaan lähinnä julistuksenomainen säännös (HE 309/1993 vp, s. 66/1). Sittemmin perustuslain 20 § on soveltamiskäytännön kautta saanut myös muunlaisia oikeusvaikutuksia, muun muassa toimivaltavaikutus, punnintavaikutus ja se on voinut toimia perusoikeuden hyväksyttävänä rajoitusperusteena sekä suojata suotuisia elinoloja ja oikeutta elämään.

Perustuslakivaliokunta on todennut muun muassa seuraavaa:

Perustuslakivaliokunta on arvioinut omaisuuden käytön rajoituksia perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojasäännöksen ja perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen näkökulmasta. Omaisuuden suojan näkökulmasta kysymys on tällöin siitä, täyttävätkö rajoitukset perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vaatimukset. Valiokunta on lisäksi arvioissaan kiinnittänyt erityistä huomiota perustuslain omaisuudensuojasäännöksen ja ympäristövastuusäännöksen punnintaan perustuvaan keskinäissuhteeseen. Valiokunta on yhtäältä todennut, ettei perustuslain 20 § perusta yksilöittäin todennettavissa olevia velvoitteita eikä se myöskään muodostu erilliseksi perusteeksi kohdistaa maanomistajiin erityisesti ulottuvia sietämisvelvoitteita. Toisaalta saman perusoikeussäännösten osina niillä kummallakin voi olla vaikutusta toistensa tulkintoihin sen kaltaisessa yhteydessä, jossa pyritään ihmisen ja ympäristön välistä tasapainoa edistäviin lainsäädäntöratkaisuihin (ks. esim. PeVL 32/2010 vp, s. 9/I, PeVL 20/2010 vp, s. 2/II ja PeVL 6/2010 vp, s. 2). Valiokunta on omaisuuden käyttörajoituksia koskevassa hyväksyttävyyss- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut erityistä painoa perustuslain 20 §:ään kiinnittyville perusteille (ks. esim. PeVL 6/2010 vp, s. 3/I, PeVL 36/2013 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännöksen mukaan julkisella vallalla ei ole ainoastaan valtuutusta, vaan myös vastuu huolehtia luonnosta ja sen

monimuotoisuudesta, mikä konkretisoituu muun muassa kalastusrajoituksissa. (PevL 5/2017 vp)

Perusoikeussäännöksen mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu 20 §:n 1 momentin mukaan kaikille. Säännöksen piiriin kuuluvat sekä ympäristön tuhoutumisen tai pilaantumisen estäminen että aktiiviset luonnolle suotuisat toimet, ja yksilön osuus voi toteutua sekä aktiivisena tekemisenä että passiivisena pidättäytymisenä ympäristön vahingoittamisesta (PevL 26/2020 vp).

Perustuslakivaliokunta totesi, että käsiteltävänä olleen hallituksen esityksen säätämisjärjestysperusteluissa viitataan sinänsä asianmukaisesti siihen, että perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille ja että tämän ns. ympäristöperusoikeuden oikeudellinen merkitys on säätämisajankohdan ja silloin esitettyjen julistuksenomaisuuteen viittaavien perustelujen jälkeen vahvistunut. - - - Perustuslakivaliokunta korostaa, että perustuslain 20 §:n mukainen ympäristövastuu konkretisoituu voimassa olevassa ympäristölainsäädännössä. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella on säädetty joko kokonaan tai osittain esimerkiksi ympäristönsuojelulaki (PevL 10/2014 vp), luonnonsuojelulaki (PevL 21/1996 vp, PevL 15/2003 vp, PevL 25/2014 vp), vesilaki (PevL 61/2010 vp, PevL 8/2017 vp ja siinä mainittu lausuntokäytäntö) ja kaivoslaki (PevL 32/2010 vp, ks. myös esim. PevL 8/2017 vp). Merkitystä on myös sillä, että ympäristövastuun kansallinen sääntely perustuu suuressa määrin Euroopan unionin lainsäädäntöön, joka on pantu täytäntöön pääasiassa ympäristönsuojelulailla. Sääntelyn sisältö määräytyy olennaisilta osin EU:n lainsäädännön mukaan, ja yksinomaan kansallisista lähtökohdista ja sääntelytarpeista laadittua sääntelyä on verraten niukasti (ks. myös esim. HE 214/2013 vp ja YmVM 3/2014 vp). (PevL 69/2018 vp).

Eduskunnan oikeusasiamiehen laillisuusvalvontakäytännössä on tukeuduttu perustuslain ympäristöperusoikeuteen yksilön ja viranomaisen vastuuta samanaikaisesti painottaen. (ks. kootusti apulaisoikeusasiamies Maija Sakslin, Ympäristöperusoikeus ja laillisuusvalvonta, Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus K4/2011 vp, s. 30–33).

Kantelussa arvosteltiin muun muassa sitä, että ympäristökeskus oli pyrkinyt perustamaan tilalla olevalle alueelle luonnonsuojelualueen vastoin omistajan tahtoa. Metsänkäyttöilmoituksen yhteydessä tehtiin havaintoja, joiden perusteella metsänkäyttöilmoituksen kohteena ollut alue tulkittiin liito-oravan elinpiiriksi. Ympäristökeskuksen mukaan alueella oli kolo- ja levähdyspaikkoja liito-oravalle. Ympäristökeskus katsoi, että uudistushakkuu todennäköisesti hävittäisi tai merkittävästi heikentäisi näitä alueella sijaitsevia liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkoja. Se piti aluetta muutoinkin luontoarvoiltaan merkittävänä ja esitti, että alueelle perustettaisiin luonnonsuojelulain mukainen luonnonsuojelualue. Maanomistaja vastusti luonnonsuojelualuepääöstä.

Toisessa viranomaisen ehdotusta luonnonsuojelualueen perustamiseksi koskevassa kantelussa oli kysymys Suomessa hävinneeksi lajiksi luokitellun perhoslajin suojelemisesta. Ympäristökeskus oli ilmoittanut kantelijalle

kirjeellä, että hänen omistamallaan tilalla esiintyy erittäin harvinainen humalakiiltokääriäinen. Ympäristökeskus esitti, että alue rauhoitettaisiin luonnonsuojelulain nojalla. Humalakiiltokääriäinen ei kuulu erityisesti suojeltaviin lajeihin, joiden esiintymispaikkojen hävittäminen tai heikentäminen on suoraan lain nojalla kielletty. Se on kuitenkin luonnonsuojelulaissa tarkoitettu uhanalainen laji. Tämän vuoksi ympäristökeskus esitti yksityisen luonnonsuojelualueen perustamista perhosen elinympäristön suojelemiseksi. Myös tässä asiassa maanomistaja arvosteli viranomaisen menettelyä.

Ympäristöviranomaisten menettelyä arvioidessani totesin, että perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeussäännöksen mukaan vastuu ympäristöstä kuuluu kaikille ja perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan tulee turvata perusoikeuksien toteutuminen. Luonnonsuojelulain mukaan ympäristökeskuksen on edistettävä ja valvottava luonnonsuojelua alueellaan. Tämän vuoksi ympäristökeskusten ei voitu katsoa ylittäneen niille kuuluvaa harkintavaltaa, menetelleen lainvastaisesti tai muutoin virheellisesti.

Eläinten oikeuksien laillisuusvalvonnassa on sovellettu perustuslain 20 §:n yhteydessä myös suhteellisuusperiaatetta ja perusoikeusmyönteistä laintulkintaa.

Kaupunkiin eksyneen metson lopettamista koskevassa asiassa poliisit olivat ampuneet häiriötä aiheuttaneen metson. Ilmoittajan mukaan metso oli aiheuttanut häiriötä jo usean päivän ajan. Yhtenä pääperusteena mainittiin metson ulostamisesta aiheutunut haitta. Koska eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänä on perusoikeuksien toteutumisen valvonta ja koska perustuslaissa on asetettu vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kaikille, poliisin menettelyä arvioitiin myös näiden perusoikeussäännösten valossa. Päätöksen perustelujen mukaan arvioitaessa poliisin menettelyä oli otettava lähtökohdaksi metson aiheuttaman vaaran konkreettisuus ja haitan suuruus sekä se, kuinka kiireellinen metson poistaminen oli. Asiassa esitetyt seikat eivät viitanneet siihen, että kysymyksessä olisi ollut erityisen kiireellinen tapaus. Tapahtumahetkellä ei ollut sellaista vaaraa, joka olisi edellyttänyt välitöntä metson lopettamista, vaikka lintu olikin vaikeuttanut lasten ulkoiluttamista. Metson lopettamista oli pidettävä vasta viimekätisenä toimenpiteenä. Ennen sitä oli selvitettävä muiden keinojen käyttömahdollisuus. Perusoikeuksien turvaamisen näkökulmasta metson siirtäminen olisi ollut perusoikeusmyönteisin ja suhteellisuusperiaatteen mukainen vaihtoehto.

Kantelussa arvosteltiin viranomaisten menettelyä muun muassa sen vuoksi, että ne olivat hyväksyneet vähäisinä erillisinä hankkeina pitämänsä ruoppaukset pelkästään puhelinkeskustelujen perusteella. Kantelijoiden mukaan ruoppauksia oli tehty muun muassa meriuposkuoriatien suojelemiseksi ehdotetun Natura-alueen lähellä. Päätöksessä todettiin, että perustuslain 20 §:n tarkoittaman luontoa ja sen monimuotoisuutta koskevan vastuun edistämisen kannalta arvioiden olisi ollut parempi menetellä niin, että ruoppaushankkeista olisi ohjattu tekemään vesilain ja vesiasetuksen mukaiset ilmoitukset. Kirjallisen ilmoituksen perusteella voidaan asianmukaisesti arvioida mahdollista luvan tarvetta.

3.2 Euroopan unionin lainsäädäntö

Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa perussopimuksen tasolla, että eläimet ovat tuntevia olentoja, joiden hyvinvoinnin vaatimukset unioni ja jäsenvaltiot ottavat täysimääräisesti huomioon. Sopimuksen 13 artiklan mukaan:

”Laatiessaan ja pannessaan täytäntöön unionin maatalous-, kalastus- ja liikennepolitiikkaa, sisämarkkinoita sekä politiikkaa tutkimuksen, teknologisen kehittämisen ja avaruuden aloilla 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.”

Säännöksellä on laaja, vaikkakin rajattu soveltamisala. On merkittävää huomata, että perussopimus luo EU:n lainsäädännön yksityiskohtaisen oikeudellisen perustan ja määrittelee EU:n periaatteet ja tavoitteet. Osana tätä oikeudellista perustaa ja EU:n periaatteita ja tavoitteita on tunnustettu eläimet tuntevina olentoina ja asetettu velvollisuus niiden hyvinvoinnin vaatimusten täysimääräiseen huomioon ottamiseen EU:n ja jäsenvaltioiden toiminnassa.

3.3 Esimerkkejä eräiden maiden perustuslain eläimiä koskevista säännöksistä

Saksan perustuslain 20a §:ssä säädetään, että valtio on vastuussa tuleville sukupolville suojella myös eläimiä perustuslaillisen järjestyksen puitteissa lainsäädännössä, toimeenpanovallalla ja tuomioistuimissa. Säännös lisättiin vuonna 2002. Sääntelyä edelsi Saksassa esimerkiksi useat kyselytutkimukset, joista ilmeni, että suuri osa saksalaisista kannatti eläinsuojelun kirjaamista perustuslakiin. Säännös ei kuitenkaan anna automaattisesti etusijaa ympäristö- tai eläinsuojelulle. Säännös on luonteeltaan nk. ”Staatszielbestimmung” eli valtion tavoite siitä, miten sen tulee toimia.

Itävallan perustuslakiin on vuonna 2013 sisällytetty eläintensuojelu, myös valtion tavoitteena. Säännöksen mukaan valtio suojelee eläinten elämää ja hyvinvointia, koska ihmisillä on erityinen vastuu niitä kohtaan.

Sveitsin perustuslaki sisältää vuodesta 1992 useita säännöksiä eläinten suojelusta ja sääntelee erityisesti eläinkokeita sekä toimenpiteitä eläville eläimille. Sveitsin perustuslaissa säädetään eläinten arvokkuudesta ”*Würde der kreatur*”, joka on yleinen perustuslaillinen periaate, jota on noudatettava kaikissa eläimiä koskevissa oikeudellisissa suhteissa. Perustuslain artikla 80 (*Tierschutz*) antaa liittovaltiolle toimivallan säätää eläinten suojelua koskevista säännöksistä ja sääntelee erityisesti eläinkokeita sekä toimenpiteitä eläville eläimille. Artiklan 120 (*Gentechnologie*) mukaan liittovaltiolla on toimivalta säätää eläinten, kasvien ja muiden organismien lisääntymis- ja geneettisen materiaalin käytöstä. Säännöksiä laatiessaan sen on otettava huomioon olentojen arvokkuus sekä ihmisten, eläinten ja

ympäristön turvallisuus. Eläinten arvokkuuden käsitettä pidetään yleisenä perustuslaillisena periaatteena, jota on noudatettava kaikissa eläimiä koskevissa oikeudellisissa suhteissa.

Eläinten vahva perustuslaillinen asema voi toimia perusteena myös muiden perustuslaillisten oikeuksien, kuten tieteen vapauden, taloudellisten vapauksien ja omaisuuden suojan rajoituksena. Eläimen arvokkuus turvaa eläimen itseisarvon ja menee pidemmälle kuin ainoastaan suojele muun muassa kivulta, kärsimykseltä, pelolta, hyväksikäytöltä. Lainsäädäntökäytännössä eläimen arvoa voidaan kuitenkin rajoittaa ja punninnassa ihmisten intresseille voidaan antaa enemmän painoa.

Belgian perustuslakiin lisättiin vuonna 2024 7a artikla, joka antaa valtiolle yhteisölle ja alueille toimivallan varmistaa eläinten suojele ja hyvinvointi tuntevina olentoina. Muutos merkitsi, ettei eläimiä enää käsitellä omaisuutena vaan tuntevina olentoina.

4 ARVIONI KANSALAISALOITTEESTA

Perustuslakivaliokunta pyysi arvioimaan kansalaisaloitteen ehdotusta siltä kannalta, että eläinten oikeuksista ehdotetaan säädettäväksi tavallisen lain sijaan perustuslain tasolla.

Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin käsitellyt kansalaisaloitetta, jossa ehdotetaan perustuslain muuttamista.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut, että kansalaisaloite on tapa saada lainsäädäntöasia vireille tai nostaa uusia kysymyksiä poliittiseen keskusteluun (PeVM 9/2010 vp, s. 9)

Tarkastelen aloitteen sisältöä vain siltä osin, kuin on tarpeen perustuslakivaliokunnan kysymykseen vastaamiseksi.

Aloitteen mukaan eläinten perusoikeuksista säädettäisiin perustuslaissa, jotta ihmisten perusoikeudet eivät ohittaisi eläinten suojaksi säädettyjä lakeja.

Kansalaisaloitteessa ehdotetaan, että Suomen perustuslain (731/1999) muuttamista lisäämällä perustuslakiin uusi 2a luku eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi. Luku sisältäisi viisi pykälää, joissa on useita momentteja. Ehdotuksen tavoitteena on, että eläimet tunnustetaan tuntevina yksilöinä, ja että eläinten etu ja tarpeet on otettava huomioon kaikessa yksityisessä ja julkisessa toiminnassa. Tulkintani mukaan muut ehdotetut säännökset konkretisoivat näitä kahta pääperiaatetta, eläimen identiteetin tunnustamista sekä oikeuksien suojele ja edistämistä.

Ehdotetussa muodossaan sääntely ei täytä perustuslailta edellytettävää muotoa ja sisältöä. Aloitteessa ehdotetaan varsin laajaa ja yksityiskohtaista sääntelyä eläinten perusoikeuksien sisällöstä, asianosaiskelpoisuudesta ja puhevallan käyttämisestä. Ehdotus poikkeaa perustuslain 2 luvun

perusoikeussäännösten systematiikasta ja yleispiirteisestä sääntelytavasta laajuudessaan ja yksityiskohtaisuudessaan.

Totean lisäksi, että vaikka aloitteessa ehdotettu sääntely sellaisenaan ei ole luonteeltaan perustuslain tasolle kuuluvaa, eläinten oikeuksista on mahdollista säätää perustuslain tasolla. Nähdäkseni edellä esittämäni esimerkit EU:n perussopimuksesta ja eri maiden perustuslaeista osoittavat, ettei ole olemassa valtiosääntöistä estettä sille, että eläinten oikeuksista säädettäisiin perustuslain tasolla (ks. myös PeVL 18/2013 vp, s. 3–4).

Perustuslain muuttaminen edellyttää kuitenkin perusteellista valmistelua ja laajapohjaista keskustelua. Perustuslain luonteeseen ja suhteelliseen pysyvyyteen kuuluu se, että perustuslain muutokset valmistellaan tavallista lainsäädäntöä huolellisemmassa ja laajapohjaisessa valmistelussa.

Aloitteen perusteella jää esimerkiksi epäselväksi, minkälaisia oikeusvaikutuksia ehdotetuilla perusoikeuksilla olisi. Perustuslain säätäjän kannalta on ongelmallista, ettei aloitteessa ole arvioitu ehdotettujen perusoikeuksien tarkoitettuja oikeusvaikutuksia. Tyydyn tässä toteamaan perusoikeuksien yleisten oppien mukaan vakiintuneet oikeusvaikutukset vain lyhyesti. Näitä ovat kunnioittamisvelvollisuus, suojaamisvelvollisuus ja toteuttamisvelvollisuus (turvaamisvelvollisuus), ohjelmallinen vaikutus, tulkintavaikutus, kompetenssivaikutus, syrjäyttävä vaikutus, oikeuden perustava vaikutus. Yhdellä perusoikeudella voi olla useita oikeusvaikutuksia ja toisaalta jokaiseen perusoikeussäännökseen ei liity kaikkia oikeusvaikutuksia.

Ehdotuksesta puuttuu myös kunnollinen arviointi perustuslain sääntelyvarauksista ja niiden merkityksestä (kuten: ”sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään” tai ”sen mukaan kuin lailla säädetään”). Sääntelyvaraukset viittaavat siihen, että perusoikeuden täsmällinen sisältö määräytyy vasta perusoikeussäännöksen ja tavallisen lainsäädännön muodostaman kokonaisuuden pohjalta. Tällainen sääntelyvaraus merkitsee myös lainsäätäjälle velvollisuutta antaa perusoikeutta täsmentäviä säännöksiä. (PeVM 25/1994 vp, s. 4–6 lakivarauksista).

Lisäksi epäselväksi jää esimerkiksi se, miten aloitteessa ehdotetut perusoikeuden rajoitusperusteet olisivat yhteensovitettavissa voimassa olevien perusoikeuksien yleisten ja erityisten rajoitusperusteiden kanssa.

Mikäli eläinten perusoikeuksista säädettäisiin perustuslaissa, olisi tarkasteltava myös vaikutuksia lainsäädäntövallan käyttöön, viranomaistoimintaan sekä tuomiovallan käyttöön.

Perustuslain muuttamisen tarpeellisuutta tulisi myös arvioida suhteessa eläinten jo voimassa olevan oikeuden nojalla nauttimaan suojaan perustuslain vastuu luonnosta säännöksen perusteella.

Edellä esittämilläni perusteilla totean käsitykseni olevan, että kansalaisaloitteeseen sisältyvä lakiehdotus ei täytä perustuslaillemme asetettuja valtiosääntöisiä edellytyksiä eikä siten tarjoa riittävää pohjaa perustuslain muuttamiselle. Nähdäkseni kyseessä olisi erityisesti perusoikeuksien yleisten oppien kannalta niin merkittävä perustuslain muutos, ettei ehdotuksen sisällöllinen muokkaaminen eduskuntakäsittelyn aikana ole mahdollista. Totean samalla, että eduskunnan valtaan lainsäätäjänä kuuluu arvioida, onko lainvalmistelu ollut riittävää ja onko sillä käytössään riittävästi tietoa ehdotuksen hyväksymiseksi. Korostan kuitenkin valtiosäännön perusratkaisujen vakautta ja perustuslain asemaa valtio- ja oikeusjärjestyksen perustana.

Selvyyden vuoksi totean vielä, että tämä kannanottoni ei ole kannanotto siihen, tulisiko eläinten oikeuksista ylipäätään säätää perustuslain tasolla ja tarjoaisiko kansalaisaloitteen sisältämä perustuslain muutosehdotus aineksia mahdolliseen tulevaan perustuslain muutokseen. Sinänsä oikeudellista estettä ei ole sille, että eläinten oikeuksista säädettäisiin perustuslaissa ja että eduskunta pyytäisi valtioneuvostoa viipymättä valmistelemaan eläimen arvon (vrt. ihmisarvo) ja oikeuksien turvaamiseksi tarpeelliset perustuslain muutokset.

Apulaisoikeusasiamies
Maija Sakslin

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.