



Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Viite:

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijalausuntopyyntö, julkinen kuuleminen 9.12.2025

Asia:

KAA 8/2023 vp Eläinten oikeudet perustuslakiin

Kansalaisaloite eläinten perusoikeuksien säätämisestä Suomen perustuslaissa

Eduskunnan perustuslakivaliokunnassa on käsiteltävänä kansalaisaloite, joka koskee eläinten oikeuksien säätämistä Suomen perustuslakiin. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt tarkastelemaan kansalaisaloitetta erityisesti siltä kannalta, että siinä ehdotetaan säädettäväksi eläinten perusoikeuksista perustuslain eikä tavallisen lain tasolla.

Yleistä kansalaisaloitteesta perustuslaillisena instituutiona

Suomen perustuslain 53 §:n mukaan vähintään viidelläkymmenellätuhanella 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 (12/2012) 4 §:m 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).

Meillä kansalaisaloite on perustuslain kannalta uusi instituutio. Kansalaisaloite täydentää ensisijaisena pidettävää edustuksellista järjestelmää. Eduskunnan lainsäädäntötyö perustuu pääasiallisesti hallituksen esityksiin ja kansanedustajien lakialoitteisiin, mutta kansalaisaloite tuo näiden oheen uuden kansalaisyhteiskunnan aktiivisuuteen nojaavan mahdollisuuden saada lainsäädäntöasia vireille eduskunnassa. Kansalaisaloite voi toimia myös kanavana avata kansalaiskeskustelua ja nostaa uusia kysymyksiä poliittiseen keskusteluun (ks. PeVL 1/2017 vp, s. 2, PeVM 9/2010 vp, s. 9/II, PeVM 6/2011 vp, s. 2/II). Aloitteen muoto määrittää aloitteen käsittelyjärjestyksen eduskunnassa. Käsittelyjärjestystä ohjaavat perustuslain 41 §:n ja 72 §:n yleiset säännökset lakiehdotusten ja muiden asioiden käsittelystä. Lakiehdotuksen sisältävä aloite käsitellään lainsäätämisyjärjestyksessä (HE 46/2011 vp, s. 27).

Käsittelyssä oleva kansalaisaloite ja sen oikeudellinen luonnehdinta

Nyt käsillä oleva kansalaisaloite on säädöstekstin muotoon laadittu lakiehdotus. Siinä ehdotetaan Suomen perustuslain muuttamista siten, että perustuslakiin lisättäisiin uusi 2 a luku eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi. Uusi 2 a luku sisältäisi viisi pykälää. Pykäläkohtaisten otsikoiden mukaan ne koskisivat eläinten suojelua (1 §), eläinten perusoikeuksien turvaamista (2 §), luonnonvaraisten eläinten perusoikeuksia (3 §), ihmisestä riippuvaisten eläinten perusoikeuksia (4 §) ja eläinten jalostuskieltoa (5 §).

Näin ollen kysymyksessä oleva lakiehdotus tarkoittaa uusien säännösten sisällyttämistä perustuslakiin. Siten ehdotus koskee perustuslain muuttamista ja olisi siksi käsiteltävä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Edellä todetun mukaisesti kansalaisaloite sinänsä voi koskea myös perustuslain muuttamista.

Lakialoitteen tarkoituksena on sen perustelujen mukaan, että eläimet tunnustetaan tuntevina yksilöinä ja perusoikeuksien haltijoina. Suurinta osaa ehdotuksen tarkoittamista perustuslakiin sisällytettävistä eläinten perusoikeuksista ei ole tarkoitettu säädettäväksi ehdottoman oikeuden muodossa, vaan ihmisten ja eläinten oikeuksia olisi arvioitava suhteessa toisiinsa. Vaikka kansalaisaloitteen kirjoittamisen aikana voimassa oleva eläinsuojelulainsäädäntö edellytti periaatteessa eläimen hyvinvoinnista huolehtimista, eläimen hyvinvointi on käytännössä aloitteen tekijöiden mielestä ja aloitteen perustelujen mukaan alisteinen ihmisten mahdollisuuksille hyödyntää eläimiä esimerkiksi tuotannossa ja hyödykkeinä. Aloitteen mukaan eläimen hyvää ei tunnusteta itseisarvoisena. Lakiehdotuksella on tarkoitus lähtökohtaisesti korjata ihmisten perusoikeuksien ja eläinten suojaksi säädettyjen lakien epätasapainoa.

Nykyinen Suomen eläinsuojeluoikeudellinen yleislaki laki eläinten hyvinvoinnista (693/2023) on tullut voimaan 1.1.2024 eikä siten ollut voimassa kansalaisaloitteen laatimisajankohtana (27.2.2023). Eläinten hyvinvointilailla on kumottu eläinsuojelulaki (247/1996).

Käsillä olevalla aloitteella on liittymäpintoja oikeudelliseen kysymykseen siitä, millainen oikeudellinen asema eläimillä on oikeusjärjestyksessämme ylipäättään ja millaisia niin sanotut eläinten oikeudet ovat oikeudelliselta luonteeltaan. Kyse on muun muassa oikeus- ja yhteiskuntatieteiden piirissä käytävästä keskustelusta. Keskustelua käydään esimerkiksi siitä, miten ihmisiin kohdistetut velvoitteet eläinten suojelemiseksi voidaan ymmärtää myös eläinten oikeuksiksi. Aloite ilmentää jossain määrin käsitystä siitä, että jo voimassa oleva oikeus takaa eläimille oikeuksia. Aloitteen otsikosta alkaen kyse on siitä, että eläinten oikeudet säädetään perustuslain tasolla lujittamalla niitä säätämällä niistä mainitulla säädöstasolla. Lisäksi etenkin ehdotetun 3 §:n 2 momentin ja 5 §:n osalta on todettava, että jokseenkin niiden kanssa samansisältöiset säännökset ovat eläimiä koskevassa yleislainsäädännössä eli tällä hetkellä voimassa olevassa eläinten hyvinvointilaissa ja jo aiemmin sen edeltäjässä eläinsuojelulaissa. Aiemmin käsitys oikeusjärjestyksen eläimille tunnustamista oikeuksista torjuttiin esimerkiksi 1.1.2024 kumotun eläinsuojelulain esitöissä (HE 6/1997 vp, s. 133).

Sittemmin myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyvistä laista antamassaan lausunnossa käsitellyt kysymystä eläinten oikeuksista säätämisestä. Sanotun lain eräänä tarkoituksena on sen 1 §:n 2 momentin mukaan lisätä eläinten kunnioitusta ja hyvää kohtelua. Sitä koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan eläinten ”kunnioittamisen taustalla on ajatus siitä, että eläimellä on itseisarvo, joka on riippumaton eläimen arvosta ihmiselle. Eläimen itseisarvo tarkoittaa sitä, että eläin itsessään on arvokas.” (HE 186/2022 vp, s. 81.) Perustelujen mukaan tällainen itseisarvoon ”perustuva kunnioittaminen ei liioin muuttaisi eläintä oikeussubjektiksi, eläimelle ei näin ollen voitaisi säätää oikeuksia tai velvollisuuksia” (HE 186/2022 vp, s. 88). Tätä vastoin perustuslakivaliokunnan mielestä oli ”selvää, että eduskunta voi päättää säätää eläimille oikeuksia” (PeVL 106/2022 vp, s. 7). Perustuslakivaliokunnan kannan valossa valtiosääntöisiä esteitä ei ole sille, että eläimille säädettäisiin nimenomaisesti oikeuksia. Samassa yhteydessä valiokunta on lisäksi nimenomaisesti todennut, että eläinten itseisarvosta säätäminen eurooppalaisten esimerkkien osoittamalla tavalla on mahdollista.

Valtiosääntöisen arvioinnin lähtökohdat

Eläinten perusoikeuksien säätämistä perustuslain tasoisesti on kuitenkin tarkasteltava tästä erillisenä, oikeusjärjestyksen perusteisiin menevänä kysymyksenä kohdentuen ehdotetun perusoikeusluokan ja perustuslakimme sisällöllisten perusratkaisujen yhteensopivuuteen.

Sinänsä on selvää, kuten eduskunnan perustuslakivaliokuntakin todennut (PeVL 106/2022 vp), että eläinten asemaa jo vahvistettu konstituutiotasoisesti myös Suomea koskien, koska 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". Unionioikeuden huomioon ottamisesta tässä kontekstissa on viitteitä jo valiokunnan aiemmassa käytännössä (PeVL 2/2013 vp).

Erillisenä kysymyksenä on kuitenkin kysymys siitä, miten kyseinen eläinten perusoikeuksia koskeva kansalaisaloitelähtöinen säätäminen menettelyllisesti ja sisältöineen olisi ymmärrettävä perustuslain kannalta. Perustuslain uudistamisessa erityistä merkitystä on valtiosääntöperinteen jatkuvuudella ja valtiosäännön perusteiden pysyvyydellä. Kotimaisessa perustuslain säätämishistoriassa on painotettu jatkuvuuteen nojaavaa kehittämistä (PeVM 4/2018 vp, s. 3 ja HE 1/1998 vp, s. 30/II). Perustuslain muuttamiselle asetettavat yleiset kriteerit ovat varsin korkeat (PeVM 4/2018 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain muutostarpeiden arvioinnin lähtökohtina perustuslain suhteellista pysyvyyttä sekä valtiosääntöpoliittista perustuslain täydellisyyssperiaatetta. Perustuslain muuttamiseen tulee suhtautua pidättyvästi. 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. Toisaalta 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. (PeVM 4/2018 vp, s. 3, PeVM 9/2010 vp, s. 3, PeVM 10/2006 vp, s. 2—3, PeVM 5/2005 vp, s. 2/I.)

Käsillä olevaa ehdotettua perustuslakimuutosta ei ole tehty samanlaisen kattavan ja perusteellisen valmistelun pohjalta kuin mitä Suomessa on tyypillisesti noudatettu perustuslain muutosten yhteydessä. Tämä johtuu jo perusteiltaan siitä, että kyse on säädöstekstin muotoon laaditusta kansalaisaloitteesta. Siten sen taustalla ei ole esimerkiksi parlamentaarisen komitean selvitys- ja valmistelutyötä, saati virkamiestyöhön perustuvia vaikutustenarviointeja taikka laajoja vertailutietoja toteutuksista useissa muissa eurooppalaisissa valtioissa. Vaikka perustuslaki mahdollistaa kansalaisaloitepohjaisen perustuslakimuutosta tarkoittavan lakiehdotuksen sinänsä, etenkin varsin laaja-alaisen ja kauaskantoisia muutoksia merkitsevän perustuslakimuutoksen perustaksi kansalaisaloite ei kovin hyvin sovi etenkin huomattavan, asiantuntemusta edellyttävän valmistelutarpeensa vuoksi. Tässä asiassa nämä näkökohdat liittyvät omasta mielestäni etenkin siihen, millaiseksi ehdotetun uudenlaisen perusoikeussääntelyn suhteet muuhun perustuslakisääntelyyn muodostuisivat ja siihen,

millaisena perustuslakisääntely normatiivisena ja nimenomaan velvoittavia, muita kuin deklaratiivisluonteisia säännöksiä sisältävänä säädöksenä tulisi käsillä olevan muutoksen johdosta vaikuttamaan. Samoin kansalaisaloitteen perusteella ei käy ilmi, kuinka laajoihin muutoksiin kansalaisaloitteen hyväksyminen johtaisi kaikessa muussa lainsäädännössä, jotta se vastaisi perustuslain vaatimuksia. Se, että perustuslain vaatimukset eivät asianmukaisesti heijastu muuhun lainsäädäntöön, on omiaan heikentämään myös perustuslain merkitystä sen omissa funktiossaan.

Sinänsä laajapohjaistakin keskustelua on yhä enenevässä määrin Suomessa ja Euroopassa käyty eläinten hyvinvoinnista tärkeänä yhteiskunnallisena arvona ja tavoitteena, mutta edelleen vaikuttaa siltä, että eläinten perusoikeuksien säätämisen suhteen kansallista yhteisymmärrystä ja keskustelua voi pitää vielä jossain määrin rajoittuneena. Lisäksi olen havaitsevinani, että keskustelussa on varsin paljonkin toisistaan perusteiltaan poikkeavia käsityksiä.

Eläinten aseman ja perustuslain muutoksenkin edellyttämän laajan yhteisymmärryksen kannalta on huomionarvoista, että tuore eduskunnan perustuslakivaliokunnan kannanotto (PeVL 106/2022 vp) eläinten hyvinvointia koskevan lakiehdotuksen johdosta sisältää myös eriävän mielipiteen, joka laajemminkin ilmentää niitä kiperiä punnintatilanteita, joita eläinten aseman huomioon ottamiseen liittyy suhteessa jokaisen perusoikeuksiin. Samoin se ilmentää niitä jännitteitä, joita eläinten oikeuksien ja jokaisen oikeuksien välillä on enemmänkin ja jotka ehdotetun perustuslakimuutoksen johdosta näyttäytyisivät myös perustuslain sisäisinä jännitteinä jokaisen ja eläinten perusoikeuksien tasapainottamiskysymyksinä. Tässä yhteydessä viitataan kuitenkin nimenomaisesti kyseiseen valiokunnan lausuntoon eriävine mielipiteineen ilmauksena siitä, kuinka näiden kansalaisaloitteen kattamille asioille ei ilmeisesti olisi sellaista laajaa yhteiskunnallista tukea, kuin perustuslain säännökset edellyttävät niitä säädettäessä.

Eläinten hyvinvoinnin sääntelylle siten, että parhaalla mahdollisella tavalla pyritään välttämään eläinten kipua, tuskaa ja kärsimystä, on ilmiselvästi oikeudellisesti relevantilla tavalla yhteiskunnallisesti hyväksyttävä, painavakin peruste. Peruste muodostaa edellytyksen myös perusoikeuksien rajoittamiselle. Sillä perusteella on katsottu voitavan rajoittaa muun muassa perustuslaissa turvattuja tieteen vapautta, elinkeinovapautta ja myös omaisuuden suojaa. (Ks PeVL 2/2013 vp.) Samalla on katsottu, että perusteella on liityntä myös perustuslain 20 §:n ympäristövastuusäännökseen. Tuolloin on vielä todettu nimenomaisesti, että eläinten hyvinvoinnin edistämisessä on ”kysymys ennemminkin eettisesti kestävästä periaatteesta kuin suoranaisesti perusoikeuksien turvaamisesta”. Samassa yhteydessä on viitattu myös PeVL 34/2009 vp, s. 3/II, jossa oli kysymys, paitsi muuta, perusoikeuden rajoittamisesta eläinten hyvinvoinnin asettamien vaatimusten toteuttamiseksi.

Suomen valtiosäännössä perusoikeudet ovat jokaiselle ihmisille perustuslaissa säädettyjä yksilöille kuuluvia oikeuksia. Sisällöllisesti perusoikeudet ovat perustavanlaatuisia, erityisen tärkeitä oikeuksia. Niiden tulee lisäksi olla yleisiä, kaikille periaatteessa yhdenvertaisesti kuuluvia. Perusoikeuksille on myös ominaista niiden muodollisesta perustuslain tasoisuudesta johtuva erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne. (Ks. HE 309/1993 vp, s. 5/I.) Ihminen on perusoikeuksien täysimääräinen haltija syntymänsä hetkestä kuolemaansa asti (HE 309/1993 vp, s. 24/I). Perustuslain perusoikeussäännöksissä käytetyt termit jokainen ja ketään viittaavat tällaiseen ihmisyksilöön. Perustuslakiin lisättävä kokonainen luku eläimien perusoikeuksista rikkoisi näin tarkoitettua perusoikeuksien yleisyyttä sekä olisi omiaan hämärtämään niiden keskinäissuhteita kuvaavia käsitteitä. Yhtä lailla ajatus erillisistä eläinten perusoikeuksista olisi vaikeasti nivellettävissä käsitykseen valtiosäännön turvaamien perus- ja ihmisoikeuksien jakamattomuudesta ja yhtenäisyydestä, jonka mukaisesti muun muassa taloudellisten ja sosiaalisten oikeuksien toteutuminen on nähty edellytykseksi muiden oikeuksien toteutumiselle ja päinvastoin (HE 309/1993 vp, s. 19/I). Oikeuksien yleisyyden vastaisena voi näyttäytyä myös se, että käsillä oleva kansalaisaloite itsessään sisältää perusoikeuden elämään eri tavoin säädettyinä luonnonvaraisille eläimille (3.1 §) ja ihmisen hoidosta riippuvaisille eläimille (4.1 §). Nämä kaksi oikeutta elämään olisivat sisällöllisesti toisistaan poikkeavia, mikä ilmenee säädösehdotuksen perusteluista. Tällainen perustuslaintasaisen sääntelyn kirjoittamiselle ongelmallinen ratkaisu ilmentää hyvin käsillä olevien ongelmien moninaisuutta. Tässä se vieläpä osuu oikeuteen elämään, joka näyttäytyy varsin erilaisina oikeuksina kuin perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvattu jokaisen oikeus elämään. Sekä 3 että 4 § myös säätäisivät myös eläimen oikeudesta tulla lopetetuksi.

Alustavia huomioita ehdotettavista säännöksistä

Ehdotus sisältää viisi pykälää, joilla on yhteensä neljätoista momenttia. Teen seuraavassa niistä keskeisimpien johdosta eräitä huomioita.

1 § Eläinten suojelu

Ehdotettavan 1 §:n 1 momentin mukaan "[t]untevat eläimet ovat yksilöitä, joiden perusoikeuksia ja hyvinvoinnin vaatimuksia ihmisen on täysimääräisesti kunnioitettava. Kaikki eläimet oletetaan tuntemiskykyisiksi, jollei muuta voida näyttää." Perustelujen mukaan Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 13 artikla, jossa tunnustetaan eläinten asema tuntevina olentoina, on säännöksen lähtökohta.

Tuntoisuuden oikeudellista merkitystä avataan säännöskohtaisissa perusteluissa toteamalla, että tuntevat eläimet ovat yksilöitä, joita ihmisen on suojeltava niiden itsensä takia ja että tuntevalla olennolla on itseisarvo. Tuntoisuudella puolestaan tarkoitettaisiin kykyä kokea positiivisia ja negatiivisia tunteita. Vaikka lakialoitteessa ei niin suoraan ilmaistakaan, ilmeisesti

juuri tuntoisuuteen perustuva elävän olennon itseisarvo toimisi normatiivisena perustana eläinten perusoikeuksille. Tätä voinee pitää joltain osin analogisena sen kanssa, kuinka Suomen perustuslain 1 §:n 2 momentin vaatimus ihmisarvon loukkaamattomuudesta ilmaisee perustavanlaatuisten oikeuksien yleisinhimillisen perustan (HE 309/1993 vp, s. 42/I). Ihmisarvo ei kuitenkaan tyhjene tai välttämättä edes ensisijaisesti kytkeydy ihmisyksilön tuntoisuuteen sinänsä. Perustuslain 1 §:n 2 momentin säännös ihmisarvon loukkaamattomuudesta ulottaa vaikutuksensa laajemmallekin kuin elossa olevien ihmisyksilöiden kohteluun (PeVL 71/2002 vp, s. 2/I).

Tuntevien olentojen kunnioittamisella tarkoitetaan kansalaisaloitteen säännöskohtaisten perustelujen mukaan sitä, että eläinten suojelussa eläinten itseymmärryksellä tai kognitiivisilla kyvyillä, tai tällaisten kykyjen puuttumisella, ei ole merkitystä sinänsä. Tällaisilla kyvyillä olisi kuitenkin merkitystä arvioitaessa eläimen etua, ja ne olisi huomioitava parhaan ymmärryksen ja tieteellisen tiedon mukaisesti. Lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentilla luotaisiin olettaa kaikkien eläinten tuntoisuudesta ratkaisuna tieteelliseen epävarmuuteen siitä, mitkä kaikki eläinlajit ovat tuntemiskykyisiä. Perustelujen maininta tuntevien olentojen kunnioittamisesta jättää avoimeksi kysymyksen siitä, miten muita eläviä tuntevia olentoja kuin eläimiä – mikäli tällaisia on olemassa nykyisen tai tulevaisuuden tieteellisen tutkimuksen valossa – olisi kohdeltava. Pykäläehdotukset tai perustelut eivät liioin määrittele käsitettä ”eläin”, mikä jossain määrin hankaloittaa rajanvetoa eläinten ja muiden eliöiden välillä. Eri eläinlajeihin kuitenkin viitataan. Säännöksen ja sen perustelujen maininta kaikista eläimistä ja viittaus selkärangattomiin eläimiin lienee kuitenkin ymmärrettävä esimerkiksi hyönteisten lukemisena eläinten ja siten myös tuntevien eläinten piiriin, jolloin nekin olisivat perusoikeuksien subjekteja.

Ehdotetun 1 §:n perustelujen sekä lakiehdotuksen muidenkin kohtien osalta yksilön käsite nousee keskeiseksi. Suomen perustuslain 80 §:ssä säädetty vaatimus yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteiden säätämisestä lailla tarkoittaisi ehdotuksen mukaan myös ehdotettavan 2 a luvun 1 §:n 1 momentin mukaista eläinyksilöä. Lailla olisi siten ehdotuksen mukaan säädettävä myös eläinten oikeuksien perusteista.

Perustuslain kirjoittamistavassa on noudatettava sitä koskevia periaatteita. Perustuslain tekstin tulee ensinnäkin olla pysyvämpää kuin muun lainsäädännön. Perustuslain muuttamisessa on syytä pyrkiä mahdollisimman yhdenmukaiseen kielenkäyttöön. Tämä liittyy valtiosääntöperinteen jatkuvuuden arvoon, joka tuotiin esiin perustuslakiuudistuksen yhteydessä. Siten usein kohdin oli mahdollista hyödyntää myös vakiintuneita ilmaisuja sanontojen nykyaikaistamisen sijaan. Sanontojen säilyttäminen mahdollistaa tulkintaperinteen jatkuvuuden ylläpitämisen. Merkittävää on myös, että perustuslaissa käytetyt ilmaisut ja käsitteet ovat myös periaatteessa itsenäisiä muussa lainsäädännössä käytettyihin ilmaisuihin ja käsitteisiin nähden. (HE 1/1998 vp, s. 34.)

Yksilön käsitteen osalta keskeisessä asemassa on Suomen valtiosäännön perusperiaatteet ilmaiseva perustuslain 1 luku ja etenkin sen 1 §:n 2 momentti. Sen toisen virkkeen mukaan valtiosääntö turvaa ihmisarvon loukkaamattomuuden ja yksilön vapauden ja oikeudet sekä edistää oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Säännöksellä on tulkinnallista vaikutusta sovellettaessa varsinaisia perusoikeussäännöksiä ja se vaikuttaa arvioitaessa perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien rajoitusten sallittavuutta. Säännös ilmaisee kolme koko valtiosäännön taustalla olevaa perustavanlaatuista arvoa ja perustuslain arvoperustan. (HE 309/1993 vp s. 42/I.)

Ihmisarvon loukkaamattomuus ilmaisee perustavanlaatuisten oikeuksien – joita perusoikeudet ovat – yleisinhimillisen perustan. Tämä liittyy siihen, että ainakin kaikkein perustavimpia ihmisyksilön oikeuksia voidaan pitää perimmältään valtion tahdosta ja myös kulloisestakin oikeusjärjestyksestä riippumattomina. (HE 309/1993 vp, s. 42.) Perustuslain 1 §:n 2 momentin maininta yksilön oikeuksien ja vapauden turvaamisesta korostaa perusoikeuksien keskeistä asemaa Suomen valtiosäännössä. Sanonnan piiriin kuuluu myös monien muiden oikeuksien käytön perustana oleva yksilön itsemääräämisoikeus eli vapaus määrätä itsestään ja toimistaan. Oikeudenmukaisuuden edistäminen yhteiskunnassa puolestaan viittaa muun muassa yhdenvertaisuuteen sekä taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin. (HE 309/1993 vp, s. 42.) Oikeuskirjallisuudessa 1 §:n 2 momenttia on pidetty eräänlaisena perusoikeussäännösten kiteytyksenä ja valtion perustavoitteiden julkistuksena (Karapuu, Heikki, Perusoikeuksien käsite ja luokittelut. Teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.) Perusoikeudet. WSOYpro, s. 69). Säännöksellä on läheinen yhteys 2 luvun perusoikeussäännöksiin, ja se tulisi huomioida muita perustuslain säännöksiä tulkittaessa (HE 1/1998 vp, s. 73/I), mikä koskisi siten myös varsin pulmallisesti myös nyt ehdotettavan 2 a luvun säännöksiä.

Yksilön ja yksilöiden oikeuksien käsite perustuslain systematiikassa ei ongelmitta nivelly käsitykseen eläinyksilöiden perusoikeuksista, koska valtiosäännön perusperiaatteita kuvaava 1 §:n 2 momentti rakentuu selvästi ihmisyksilöiden oikeuksien käsitteelle. Tätä korostaa se, että säännöksen eräänä esikuvana toimi perusoikeuskomitean mukaan ihmisoikeuksien yleismaailmallisen julistuksen (1948) 1 artikla, jonka mukaan ”Kaikki ihmisolennot syntyvät vapaina ja tasavertaisina arvoltaan ja oikeuksiltaan.” (Perusoikeuskomitean mietintö 1992:3, s. 168). Siten aloitteen mukainen perustuslain muuttaminen puuttuisi perustuslain 1 luvussa säädettyihin Suomen valtiosäännön perusteisiin sekä siihen logiikkaan, joilla nämä perusteet kytkeytyvät perusoikeussäännöksiin.

Ehdotettavan 1 §:n 2 momentin mukaan ”[e]läinten etu ja yksilölliset tarpeet on otettava huomioon kaikessa julkisessa ja yksityisessä toiminnassa, joka vaikuttaa olennaisesti heidän elinolosuhteisiinsa tai elinmahdollisuuksiinsa.” Maininta elinolosuhteista liittyy perustelujen mukaan ihmisten hoidosta riippuvaisiin eläimiin ja elinmahdollisuudet luonnonvaraisiin eläimiin.

Ehdotetun 1 §:n 3 momentin mukaan "[e]läimet ovat asianosaiskelpoisia. Eläimen puhevaltaa käyttää sen laillinen edustaja. Eläinten edustamisesta säädetään tarkemmin lailla." Perustelujen mukaan asianosaiskelpoisuus eläimillä olisi viranomaisissa ja tuomioistuimissa. Eläimen laillista edustajaa tulisi kuulla eläimen oikeutta tai etua koskevassa viranomaisasiassa ja tämä voisi valittaa päätöksestä eläimen puolesta. Eläimen laillinen edustaja voisi myös panna eläintä koskevan asian vireille viranomaisessa.

Tässä tavoiteltuun eläinten oikeudellisen aseman järjestämiseen liittyy haasteet, jotka ilmenevät muun muassa asianosaisuutta koskevinä sääntelytarpeina, mutta vaikuttaisi siltä, että tämän kaltaisille säännöksille asianmukainen säädöstaso on lähtökohtaisestikin yleislaintasoinen sääntely, ei perustuslaki. Molempien säännöksiä kannalta merkityksellinen eläimen edun käsite ilmenee sekä Euroopan unionin neuvoston asetuksen (EY) N:o 1099/2009 eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä että Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2010/63/EU tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta koe-eläindirektiivin johdanto-osan 7 kappaleessa. Jälkimmäisen mukaan eläinten "etujen kannalta ja edellyttäen, että ei vaikuteta sisämarkkinoiden toimintaan, on aiheellista sallia jäsenvaltioille tiettyä joustoa sellaisten kansallisten sääntöjen pitämiseksi voimassa, joiden tavoitteena on pidemmälle menevä eläinten suojelu, sikäli kuin säännöt ovat yhteensopivia Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen kanssa." Eläimen edun huomioiminen eksplisiittisenä sääntelytavoitteena tai eläimen edun edustamisesta säättäminen eduskuntalain tasolla ei olisi ongelmallista sinänsä. Tämä ilmenee jo edellä selostetusta perustuslakivaliokunnan käytännöstä.

Ehdotetun 1.4 §:n mukaan "[v]astuu eläinten perusoikeuksista, hyvinvoinnista ja suojelusta kuuluu kaikille." Säännösehdotuksen perusteluissa tämä "kaikille" kuuluva vastuu kohdistuisi sekä julkiseen valtaan että yksityisiin luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin. Ehdotettujen perusoikeuksien subjekteina eläimet eivät olisi vastuunalaisia muihin eläimiin kohdistamaan käyttäytymisestä. Pulmallisia kollisiotilanteita voisi syntyä esimerkiksi silloin, kun ihmisen omistuksessa oleva eläin vahingoittaisi toisen omistuksessa olevaa eläintä tai luonnonvaraista eläintä, varsinkin silloin, jos vahingoittavan eläinyksilön voisi katsoa näin käyttäytyessään toteuttavan itselleen lajityypillistä käyttäytymistä, johon sillä vaikuttaisi olevan myös ehdotetun 4 §:n 1 momentin mukaan perusoikeus.

Vaikka eläinten mieltäminen vastuun tai velvollisuuksien subjekteiksi ei olisi asianmukaista, voi pohdittaessa eläinten perusoikeuksia huomata perusoikeussääntelyyn liittyen sen perustuslakivaliokunnan tähdentämän seikan, että jokaiselle yhteiskunnan jäsenenä kuuluu oikeuksien ohella monenlaisia velvollisuuksia (PeVM 10/1998 vp, s. 13/I). Eläinten valtiosääntöinen asema linkittyikin siihen, miten eläimet jäsentyvät oikeudellisesti osaksi yhteiskuntaa tai määrättyllä tavalla sen jäseniksi. Valtiosääntömme peruseriaatteissa perusoikeudet operoivat näet vastavuoroisessa suhteessa kansanvaltaan. Tämä ilmenee esimerkiksi kansanvaltaan sisältyvänä yksilön oikeutena osallistua ja vaikuttaa yhteiskunnan ja

elinympäristönsä kehittämiseen (2.2 §) sekä julkisen vallan tehtävänä edistää yksilön mahdollisuuksia osallistua yhteiskunnalliseen toimintaan ja vaikuttaa häntä itseään koskevaan päätöksentekoon (14.4 §). Lakialoitteessa ei ehdoteta sääntelyä tätä aihealuetta koskien. Se osaltaan osoittaa eläinten perusoikeuksien eriäväisyyden suhteessa vallitsevaan perusoikeusjärjestelmään.

2 § Eläinten perusoikeuksien turvaaminen

Eläinten perusoikeuksien luonne omana kategorianaan ilmeni myös siten, että ehdotetun 2 §:n 1 momentin mukaan ”[j]ulkisen vallan on turvattava eläinten perusoikeuksien toteutuminen ja kehitettävä yhteiskuntaa tavalla, joka turvaa eläinten perusoikeudet. Yritysten tulee toiminnassaan kunnioittaa eläinten perusoikeuksia.” Säännöksen ensimmäinen virke eläinten perusoikeuksien turvaamisesta vastaisi perustuslain 22 §:ä, joka perustelujen mukaan koskee julkisen vallan veloitetta turvata *ihmisten* perus- ja ihmisoikeudet. Ehdotettu ratkaisu korostaisi ihmisten ja eläinten perusoikeuksien erillisyyttä, mikä voisi osaltaan olla osaltaan omiaan rikkomaan vakiintunutta perusoikeussäännösten kokonaisuutta. Perusoikeusmyönteisen laintulkinnan, johon tuomioistuimilla ja hallintoviranomaisilla on velvollisuus, tulisi säännöksen perustelujen mukaan kuitenkin kattaa niin ihmisten kuin eläintenkin perusoikeudet. Tältä ja muiltakin osin kansalaisaloite merkitsisi perusoikeusjärjestelmän uudelleen järjestämistä siten, että eläinten ja ihmisten perusoikeudet olisivat ikään kuin ylemmän tasoisen perusoikeuskäsitteen erillisiä alakategorioita. Tämän myötä esimerkiksi perustuslain 22 § ei koskisi perusoikeusuudistuksen hallituksen esityksessä tarkoitetun tavoin ”kaikkia perusoikeuksia” (HE 309/1993 vp, s. 75) vaan vain osaa perusoikeuksista. Muun muassa tämä mielestäni osoittaa, että lakiehdotuksen mukainen muutos perustuslakiin tarkoittaisi fundamentaalista muutosta perusoikeusjärjestelmään, mikä myös osaltaan ilmentää ihmisten ja eläimille säädettävien (perus)oikeuksien erilaista luonnetta. Säännös todennäköisesti edellyttäisi myös institutionaalista eläinten edun ja oikeuksien valvontaa, jota ei aloitteessa esimerkiksi ole osoitettu ylimmille laillisuusvalvojille valtioneuvoston oikeuskanslerille ja eduskunnan oikeusasiamiehelle, joiden tulee perustuslain 108 §:n 1 momentin sekä 109 §:n 1 momentin mukaan tehtäviään hoitaessaan valvoa perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Samaan ehdotettavaan 2 §:n 1 momenttiin sisältyisi perustelujen mukaan myös ”julkisen vallan vastuu kehittää yhteiskuntaa tavalla, joka mahdollistaa ihmisten ja eläinten toisiaan kunnioittavan yhteiselämän”. Tämän lausuman voinee nähdäkseni tulkita sisältävän oletuksen ihmisten ja eläinten välisen kunnioittamisen vastavuoroisuudesta, vaikka aloitteessa kunnioittamisesta puhutaan muutoin julkiseen valtaan ja ihmisiin kohdistuvana velvollisuutena. Tästä edistämisvelvoitteesta olisi säännöksen perustelujen mukaan johdettavissa lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimenpidevelvoitteita lainsäädäntötoiminnan ja yhteiskunnan

kehittämisen suhteen. Etenkin velvoite yhteiskunnan kehittämisen suhteen on luonteeltaan julkistuksenomainen. Kokonaisuutena arvioiden julistuksenomaisuus ja eräänlainen ohjelmaluontoisuus on ominaista lakiehdotukselle muutoinkin. Tätä voi pitää jokseenkin ongelmallisena siihen nähden, 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. (HE 1/1998 vp s. 6/I.)

Turvaamisvelvoite kattaisi ehdotuksen 2 §:n 1 momentin perustelujen mukaan ”paitsi Suomessa jo elävät eläimet, myös Suomeen tuotavat eläimet. Eläinperäisten tuotteiden tuominen maasta, joka ei kunnioita tässä luvussa turvattuja perusoikeuksia, voidaan kieltää.” Turvaamisvelvoitteen tavoitteena on perustelujen mukaan varmistaa myös se, ettei eläinten perusoikeuksia kierretä kuljettamalla eläimiä Suomen rajojen ulkopuolelle esimerkiksi sellaista toimenpidettä varten, joka olisi Suomessa kiellettyä. Muun muassa tältä osin ehdotuksen yhteiskunnalliset vaikutukset olisivat koko ruokajärjestelmän kannalta mittavat, mikä ei toisaalta ilmene suoraan säädöstekstistä tai sen perusteluista. Ehdotus on ongelmallinen uskonnonvapauden näkökulmasta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimissa katsoi ratkaisussaan *Cha'are Shalom Ve Tsedek v. Ranska* (27.6.2000, kohta 80), että uskonnonharjoittamisen vapautta loukattaisiin, jos rituaaliteurastamisen laittomuudesta seuraisi, että ortodoksijuutalaisten olisi mahdotonta syödä lihaa, joka on teurastettu heidän uskontonsa edellyttämällä tavalla. Tapauksessa yhteisön jäsenillä oli kuitenkin mahdollisuus muuta kautta, esimerkiksi ulkomailta, hankkia tällaista lihaa syötäväkseen. Vastaavalla tavalla muualla teurastetun eläimen lihan syöminen mahdollisuuden merkityksestä ks. myös Euroopan ihmisoikeustuomion ratkaisu *Executief van de Moslims van België ym. v. Belgia* (2024) kohdat 123–124 ja Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisu *C-336/19 Centraal Israëlitisch Consistorie van België*, kohdat 78–79. Eduskunnan perustuslakivaliokunta puolestaan piti eläinten hyvinvointilain hallituksen esityksen mukaisen ennen tainnuttamista tapahtuvan verenlaskun kiellon merkitsevän tosiasiallisesti juutalaiseen uskontoon liittyvän teurastuksen ja islamiin liittyvän teurastuksen kieltä Suomessa. Perustuslakivaliokunnan mielestä oli selvää, että ehdotetulle sääntelylle oli hyväksyttävä eläinten suojelemiseen liittyvä painava yhteiskunnallinen peruste. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu kiello ja sen merkitsemä perustuslain 11 §:ssä turvatun uskonnon harjoittamisen vapauden rajoitus ei kuitenkaan muodostunut oikeasuhtaiseksi suhteessa kiellon taustalla olevaan eläinten suojelemisen tavoitteeseen. (PeVL 106/2022 vp, s. 3–4.)

Ehdotetun 2 §:n 2 momentin mukaan ”[e]läinten perusoikeuksia voidaan rajoittaa vain silloin, kun se on välttämätöntä ihmisten tai eläinten perusoikeuksien turvaamiseksi. Rajoitusten on oltava niin vähäisiä kuin mahdollista tavoiteltuun päämäärään nähden. Rajoituksia säädettyäessä on kunnioitettava perusoikeuksien keskeistä sisältöä. Rajoituksista on säädettyävä lailla.” Säännökseen lukeutuisi välttämättömyysperiaate, joka kattaisi perustelujen mukaan

myös ehdotettavien 3 §:n 1 momentin ja 4 §:n 1 momentin mukaiset luonnonvaraisen sekä ihmisen hoidosta riippuvaisen eläimen oikeuden elämään. Säännöksen perustelujen mukaan välttämättömyysperiaate merkitsisi sitä, eläin voitaisiin ”tapaa vain, jos se on välttämätöntä ja ei ole olemassa muita järkeviä keinoja ihmisten, eläinten tai jonkin tietyn lajin tai ympäristön suojelemiseksi. Lisäksi eläimen tappaminen tai lopettaminen suoritettava laissa säädetyllä tavalla, joka ei aiheuta kärsimystä eläimelle.” Ilmaus keinojen järkevyydestä ei ole erityisen yksitulkintainen, mikä heikentää koko esitettävän periaatteen tarkkarajaisuutta. Näin on etenkin siksi, että kun ehdotuksen perusteluissa jäljempänä todetaan ehdotetun 4 §:n 1 momentin mukaisen ihmisten hoidosta riippuvaisen eläimen oikeuden elämään sisältävän eläimen oikeuden siihen, ettei sen elämää riistetä ilman välttämättömyysperiaatteen mukaista arviointia, muutoin yksilöidysti ja samansisältöisesti kuvattuun välttämättömyysarviointiin ei tässä perustelujen yhteydessä ole sisällytetty järkevyyden kriteeriä.

3 § Luonnonvaraisten eläinten perusoikeudet

Ehdotetun 3.1 §:n mukaan ”[l]uonnonvaraisella eläimellä on oikeus elämään sekä oikeus elää vapaudessa ja luonnollisessa elinympäristössään.” Perustelujen mukaan luonnonvaraisella eläimellä ”tarkoitetaan eläintä, joka elää luonnossa ihmisestä riippumattomana.” Näin ollen ainakin poronhoidon osalta epätarkaksi jää, olisivatko vapaana kulkevat ihmisen omistuksessa olevat porot tässä tarkoitettuja eläimiä, sillä perustelujen mukaan myös ihmisen muokkaamassa ympäristössä elämään sopeutuneet eläimet, jotka eivät lähtökohtaisesti ole riippuvaisia ihmisen hoidosta, kuuluisivat säännöksen soveltamisalaan. Luonnonvaraisella eläimellä tarkoitaneen pitkälti siten oikeastaan ihmisen hoidosta riippumatonta eläintä. Perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitettu ”[o]ikeus elämään suojaa eläintä siltä, ettei hänen elämänsä riistetä tappamalla tai aiheuttamalla hänen elämänsä edellytysten häviäminen. Lisäksi oikeus elämään edellyttää aktiivisia toimia elämän suojaamiseksi, kuten hengenvaarassa olevien eläinten auttamista.” Edelleen perustelujen mukaan eläimen oikeutta elämään olisi ”punnittava tasasuhteisella tavalla suhteessa ihmisen ja muiden eläinten perusoikeuksiin, ja sitä voidaan rajoittaa vain hyväksyttävillä ja riittävän painavilla syillä välttämättömyysperiaatteen mukaisesti.”

Suhteessa oikeuteen elämään kaikkia eläimiä koskeva ehdotetun 1 §:n 1 momentin mukainen tuntuusuolettama on vaikutukseltaan huomattava luonnonvaraisten eläinten osalta. Tätä tähdentää se, että ehdotetun 2 §:n 2 momentin perustelujen mukaan ”[p]erusoikeuksien rajoituksista päätettäessä ihmisten ja eläinten perusoikeuksia on lähtökohtaisesti pidettävä samanarvoisina.” Samaten 1 §:n 4 momentin perusteluissa todetaan, että punnittaessa eläinten ja ihmisyksilöiden perusoikeuksia ne ovat lähtökohtaisesti samanarvoisia. Näin ollen 3 §:n 1 momentin mukaiset luonnonvaraisten eläinten oikeudet tarkoittaisivat esimerkiksi vapaa-ajan kalastamisen, metsästäamisen tai tuholaisien ja muiden hyönteisten tappamisen sitomista välttämättömyyteen. Perusteluissa todetaan, että ihmisen rakentamis- ja viljelytoiminnasta välttämättä aiheutuvat eläinten kuolemat eivät kuitenkaan olisi 3 §:n 1 momentin vastaisia.

Merkittävässä asemassa ehdotetun 3 §:n osalta on saamelaisille alkuperäiskansana sekä romaneille ja muille ryhmille perustuslain 17 §:n 3 momentissa turvattu oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksen tarkoituksena on turvata kielellisten ja kansallisten vähemmistöryhmien sekä näiden ryhmien omaperäisen kulttuurin säilyminen (HE 309/1993 vp, s. 25/II). Sen lisäksi, että perustuslain 17 §:n 3 momentin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys, keskeistä on, että säännös yhdessä perustuslain 22 §:n kanssa velvoittaa julkista valtaa sallimaan ja tukemaan saamelaisten kulttuurin kehittämistä. (HE 309/1993 vp, s. 65/II.) Saamelaisille alkuperäiskansana turvattu perusoikeus harjoittaa ja ylläpitää kieltään ja kulttuuriaan sisältää ajatuksen siitä, että saamelaiset saavat itse määrätä näistä asioista ja ohjata niiden tulevaa kehitystä (HE 248/1994 vp, s. 17/I). Keskeiseksi asetuvat myös perustuslain 121 §:n 4 momentin mukainen saamelaisten kotiseutualueella kieltään ja kulttuuriaan koskeva itsehallinto sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen 27 artikla, jonka soveltamisalaan poronhoito osana saamelaisten perinteistä kulttuuria kuuluu (CCPR/C/52/D/511/1992 ja CCPR/C/58/D/671/1995, ks. myös CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 kohta 7). Poronhoidon, kalastuksen ja metsästyksen tarkastelu niiden välttämättömyyden näkökulmasta lakiehdotuksen edellyttämässä merkityksessä kytkeytyy saamelaisten kulttuurin ylläpitämisen ja kehittämisen tosiasialliseen mahdottomuuteen ilman näitä elinkeinomuotoja.

4 § Ihmisen hoidosta riippuvaisten eläinten perusoikeudet

Huomionarvoinen on 4 §:n 1 momentissa ehdotettu ihmisen hoidosta riippuvaisen eläimen ”oikeus elämään sekä oikeus lajityypilliseen käyttäytymiseen ja oikeus saada perustarpeensa tyydytetyksi.” Lajityypillisen käyttäytymisen osalta perusteluissa mainitaan syömiskäyttäytyminen, jonka osalta voinee pohtia esimerkiksi eläimen mahdollista lajityypillistä tai yksilöllistä tarvetta syödä eläinperäistä ruokaa ja sen suhteutumista sen eläimen perusoikeuksiin, josta tämä ruoka tuotettaisiin. Tällä on nähdäkseni liityntä ehdotettuun 4 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan eläimellä on oikeus sen hyvinvoinnin ja terveyden ylläpitämiseksi asianmukaiseen ja määrällisesti sopivaan ravintoon ja juomaan.

Ehdotetun 4 §:n 2 momentin mukaan ”[e]läimellä on oikeus kokea ja ilmaista positiivisia tunteita sekä oikeus tulla suojelluksi ja olla vapaa ihmisen aiheuttamalta pelolta, kivulta, ahdistukselta ja kärsimykseltä.” Perusteluissa mahdollisuus kokea ja ilmaista positiivisia tunteita yhdistetään luonnontieteellisen nykykäsityksen mukaiseen eläimen hyvinvoinnin määritelmään, johon kuuluu myös negatiivisten tunteiden poissaolo. Momentissa säädettäisiin perustelujen mukaan sekä negatiivisista että positiivisista lainsäädäntö- ja toimintavelvoitteista. Toiminnasta, joka aiheuttaa eläimelle kärsimystä tai muita negatiivisia tunteita, olisikin pidättäydyttävä. Samaan aikaan olisi aktiivisesti kiinnitettävä huomiota siihen, että esimerkiksi 4 §:n ensimmäisessä momentissa säädetty oikeus lajityypilliseen käyttäytymiseen toteutuu siten, että eläimellä on

mahdollisuus kokea ja ilmaista positiivisia tunteita. Tunteiden perustuslain säännösten nostaminen ei ole perusteltua. Sääntelyteknisesti asianmukaisempaa olisi puhua eläimen hyvinvoinnin, johon siis positiiviset ja negatiiviset tunteet kytkeytyvät, suojelua mahdollisesti nykyistä yksilöidymmin turvaavista velvoitteista tavallisen lain tasolla.

Kuten ehdotetun 3 pykälänkin yhteydessä, myös 4 §:n 5 momentti takaisi eläimelle oikeuden tulla lopetetuksi.

5 §:n eläinten jalostuskielto

Ehdotettu 5 § kuuluu seuraavasti: ”Eläintä ei saa jalostaa siten, että jalostus voi aiheuttaa eläimelle tai tämän jälkeläiselle fyysistä tai psyykkistä haittaa taikka vaarantaa jälkeläisten luonnollisen käyttäytymisen tai kehityksen. Jalostuskiellon rikkomisesta säädetään lailla.” Nähdäkseni pykälän tarkoittama kielto olisi keskeisiltä osin johdettavissa lakiehdotuksen 1 §:n 1 momentista ja 4 §:n 1 ja 2 momentista, joten arvioin, että erillistä tarvetta sen säätämiseksi omaksi eksplisiittiseksi perusoikeusnormiksi ei olisi. On vieläpä niin, että ehdotetun 5 §:n tarkoittamaa kieltoa lähellä oleva säännös sisältyy eläinten hyvinvointilain 25 §:ään. Vastaavaa sääntelyä sisältyi jo eläinsuojelulain 8 §:ään.

Muita huomioita

Pidän hankalana sitä, että kansalaisaloitteen säännösehdoituksissa tai perusteluissa ei tuoda esille siinä ehdotettujen säännösten tosiasiallisia implikaatioita ihmisten perusoikeuksille eläintenpitoon liittyen. Kyseessä on merkittävä puute. Perustuslaki poikkeaa muista laeista siinä, että se muodostaa kehyksen koko kansalliselle oikeusjärjestykselle. Näin ollen perustuslain tulee olla mahdollisimman selkeä ja ymmärrettävä kaikille kansalaisille, joiden tulee saada perustuslaista riittävästi tietoa poliittisen järjestelmän toiminnasta ja oman oikeusasemansa perusteista. Perustuslaissa vahvistetaan ne oikeudelliset arvot, joille yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys rakentuu. (HE 1/1998 vp s. 6/l.)

Perusoikeuksien selkeän määrittelyn tulisi auttaa ihmisiä muutoinkin hahmottamaan oikeutensa ja asemansa suhteessa julkiseen valtaan, yhteiskuntaan ja ympäristöönsä (HE 309/1993 vp, s. 5/II). Oikeuskansleri on lausunnossaan eläinten hyvinvointilain luonnoksesta kiinnittänyt huomiota eläimiin liittyvien toimintojen harjoittajien oikeuksien ja velvoitteiden muotoiluun mahdollisimman selkeän ja ymmärrettävän lainsäädännön kautta, kun sääntely on toteutettu yleislainsäädännössä (OKV/3002/21/2021, s. 2). Samassa lausunnossaan oikeuskansleri katsoi, että esityksen vaikutusten arvioinnissa olisi tarpeen tarkastella kootummin myös lain vaikutuksia perusoikeuksien ja oikeusturvan sekä oikeusvarmuuden toteutumiseen. (OKV/3002/21/2021, s. 6). Oikeusvarmuus on Euroopan neuvoston alaisen Venetsian komission laatiman oikeusvaltion tarkistuslistan mukainen kriteeri. Siihen lukeutuu lainsäädännön ennakoitavuus, johon sisältyy, että lainsäädäntö on muotoiltava riittävän

täsmällisesti ja selvästi, jotta oikeussubjektit pystyvät säätämään käyttäytymistään sen edellyttämällä tavalla (CDL-AD(2016)007, s. 15).

Vaikka aloite ei sitä tuo esiin, voimassa oleva tavallinen lainsäädäntö sekä vakiintuneet perusoikeustulkinnat- ja doktriini jouduttaisiin ottamaan hyvinkin kriittisen tarkastelun kohteeksi. Ihmisten ja eläinten väliset perusoikeuksien väliset kollisiotilanteet olisivat vääjäämättömiä ja tulisivat aiheuttamaan tulkintaongelmia. Ehdotukset vaikuttaisivat merkittävästi esimerkiksi elintarviketeollisuuteen ja vaateteollisuuteen.

Jo mainitun eduskunnan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunto turkistarhauksen kieltämisestä koskevasta kansalaisaloitteesta (PeVL 18/2013 vp, s. 3) ilmentää oikeusjärjestyksen jännitteitä ja punnintatilanteita eläinten hyvinvoinnin ja perusoikeuksien välillä. Tuolloin perustuslakivaliokunta piti selvänä, että jos eduskunnan enemmistö pitäisi turkistarhausta epäeettisenä toimintana ja eduskunnassa päädyttäisiin turkistarhauksen kieltämiseen, tulisi tämä toteuttaa elinkeinonharjoittajien elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan turvaamisen vuoksi tavalla, joka on hyväksyttävä perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Lisäksi olisi otettava huomioon myös perustuslain 18 §:n 2 momentissa julkiselle vallalle säädetty velvoite edistää työllisyyttä ja pyrkiä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön, mikä käytännössä merkitsisi säätämistä riittävän pitkältä siirtymäajasta sekä mahdollisesti tähän yhdistettynä — ja siirtymäajan pituudesta riippuen — arvoaan menettävän tai arvottomaksi käyvän omaisuuden varallisuusarvon korvaamisesta sekä esimerkiksi toimia elinkeinonsa menettävien henkilöiden työllisyyden edistämiseksi. Vastaavat näkökohdat tulee nähdäkseni huomioida käsillä olevan kansalaisaloitteen yhteydessä, jokseenkin lähtökohtaisesti kaikkia elinperäisten tuotteiden valmistamiseen perustuvia elinkeinoja koskien.

Ehdotus Suomen perustuslain ympäristöperusoikeuden kannalta

Kuten olen edellä tuonut esiin, perustuslakivaliokunta on hallituksen esityksestä eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyvistä laista antamassaan lausunnossa kiinnittänyt 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 (PeVL 106/2022 vp, s. 7–8). Perustuslakivaliokunta on todennut, että unionin jäsenvaltiot ovat sitoutuneet eläinten

hyvinvoinnin vaatimusten täysimääräiseen huomioon ottamiseen unionin lainsäädännön täytäntöönpanossa (PeVL 2/2013 vp, s. 2/II). Valiokunnan mielestä valtioneuvoston oli syytä ottaa sanottu huomioon myös kansallisen perustuslain mahdollisia uudistamistarpeita arvioitaessa. (PeVL 106/2022 vp, s. 8.)

Nähdäkseni tältä osin huomioon voitaisiin ottaa perustuslain 20 §:ssä turvattu ympäristöperusoikeus.

Käsillä olevassa lakialoitteessa viitataan perustuslain 20 §:n 1 momenttiin huomattavan vähän – vain kerran – siihen nähden, että sitä voi pitää eläinten valtiosääntöistä asemaa määrittävänä perustuslain perusoikeusnormina. Oikeuskansleri katsoi lausunnossaan OKV/3002/21/2021, että eläinten hyvinvointilain hallituksen esityksen luonnoksen 1 §:n perustelujen kuvaamassa vertailussa eläinten hyvinvoinnille aiheutuvan haitan hyväksyttävyyden ja eläinten pidosta ja käytöstä saatavan hyödyn välillä olisi olennaista tarkastella tuolloin esitettyä kattavammin perustuslain 20 §:n ympäristöperusoikeutta koskevaa säännöstä, joka suojelee eläimiä osana luonnon monimuotoisuutta. Perustuslain 20 §:n merkitystä oli oikeuskanslerin näkemyksen mukaan mahdollista arvioida kysymyksenä, jossa eläinten hyvinvointi ja eläineettiset näkökohdat voisivat kytkeytyä erityisesti ympäristön- ja luonnonsuojelullisiin näkökohtiin. Tässä tarkastelunäkökulmassa eläinten hyvinvoinnin edistämisen voidaan katsoa vaikuttavan myönteisellä tavalla myös ympäristöön, luonnonsuojeluun ja eläintautien torjuntaan. Oikeuskansleri katsoi, että esitysluonnoksen ympäristövaikutusten ja yhteiskunnallisten vaikutusten arviointiosioissa esitetyn kaltaista arviointia koskien esimerkiksi eläinten hyvän hyvinvoinnin ja terveyden positiivisia vaikutuksia yhteiskuntaan olisi perusteltua harkita sisällytettävän kyseisen esityksen säätämisyjärjestysperusteluja koskevaan jaksoon perustuslain 20 §:n osalta (OKV/3002/21/2021, s. 13). Perustuslakivaliokunnan käytännössä perustuslain 20 §:n säännöksen liityntä eläimiin on ulotettu koskemaan muitakin kuin yksinomaan luonnonvaraisiin eläinlajeihin kuuluvia eläimiä (PeVL 2/2013 vp s. 2/II, ks. lisäksi PeVL 18/2013 vp, s. 2/II). Merkittävää on eläinten hyvinvoinnin edistämisen jäsentyminen perusoikeuksien rajoittamiseksi hyväksyttäväksi perusteeiksi. Perustuslain 20 §:n 1 momentin mukaan vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille. Säännöksen tarkoittama vastuu kohdistuu muun muassa elolliseen luontoon, johon eläimet ja kasvit kuuluvat (HE 309/1993 vp, s. 66).

Kansalaisaloitteessa eläinten tuntoisuuden yhteydessä mainitun itseisarvon suhde perustuslain 2 luvussa säädettyihin perusoikeuksiin ilmenee kirkkaimmin siinä, kuinka perustuslain 20 §:n 1 momentissa asetetut jokaisen velvollisuudet luontoa kohtaan voidaan ymmärtää perustuvan luonnon itseisarvoon tai vaihtoehtoisesti ilmaukseksi kaikille ihmisille jakamattomasti kuuluvasta oikeudesta. Tällaisen ihmisoikeuden subjekteina voidaan pitää myös tulevia ihmiskukupolvia. (HE 309/1993 vp, s. 66). Perustuslakivaliokunnan mukaan säännökseen liittyy erityisen vahvasti luonnon itseisarvon ja tulevien sukupolvien oikeuksien ulottuvuus (PeVM 25/1994 vp, s. 10/I).

Säännökseen liittyy ajatus siitä, että ympäristön säilyminen elinkelpoisena on edellytys muiden perusoikeuksien toteutumiselle (HE 309/1993 vp, s. 20/II).

Olisi hyödyllistä tehdä myös eurooppalaista vertailua. Esimerkiksi Saksan liittotasavallan perustuslaissa on suomalaista ympäristöperusoikeutta muistuttava 20a artikla, joka sijoittuu perusoikeuksista säättävän I luvun sijaan Saksan liittovaltion ja osavaltioiden perustavat rakenteelliset periaatteet määrittelevään II lukuun. Artiklassa on kyse suoraan yksilölle säädetyn täytäntöönpanokelpoisen oikeuden sijaan perustuslaillisesta valtion tavoitteesta, joka ohjaa tavallisen lain tasoisen sääntelyn säätämistä ja tulkintaa. Artiklaan tehtiin elämiä koskeva lisäys vuonna 2002. Vaikka artiklan sanamuoto viittaa ensisijaisesti huoleen tulevista ihmissukupolvista, Saksan liittotasavallan perustuslakituomioistuin on vahvistanut eläinten hyvinvoinnin myös riippumatta niiden arvosta nykyisille tai tuleville ihmisille olevan perustuslaillinen tavoite, joka voi joissakin tapauksissa oikeuttaa ihmisten perusoikeuksien rajoittamisen (BVerfGE 127, 293–335, 12.10.2010, 2 BvF 1/07).

Eläinten itseisarvo on hiljalleen vakiintuva käsite. Tästä on joitakin merkkejä myös lainsäädännössä. Se on kirjattu tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta annettuun direktiiviin (2010/63/EU). Sen johdanto-osan 12 kappaleen mukaan eläimillä "on itseisarvo, jota on kunnioitettava. Eläinten käyttö toimenpiteissä herättää myös eettistä huolta suuressa yleisössä. Eläimiä olisi sen vuoksi aina kohdeltava tuntevina olentoina, ja niiden käyttö toimenpiteissä olisi rajoitettava aloihin, jotka saattavat viime kädessä tuottaa hyötyä ihmisten tai eläinten terveydelle tai ympäristölle." Saman direktiivin liitteen V kohdassa 2 viitataan elämän itseisarvoon, joka mainitaan niin ikään direktiiviin perustuvassa valtioneuvoston asetuksessa tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta (564/2013) 18 §:n 1 momentin 2 kohdassa. Lemmikkieläinten suojelua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen (SopS 49/1992) johdannon mukaan yleissopimuksen allekirjoittaneet Euroopan neuvoston jäsenvaltiot "tunnustavat, että ihmisellä on moraalinen velvollisuus kunnioittaa kaikkia eläviä olentoja ja muistavat, että lemmikkieläimillä on erityissuhde ihmiseen". Eläinten hyvinvointilain hallituksen esityksen (HE 186/2022 vp, s. 88) mukaan eläimen itseisarvo edellyttää kuitenkin muun muassa hyöty-haittapunnintaa sen suhteen, onko eläimen tietynlainen käyttö tai kohtelu perusteltua vai ei. Eläimen itseisarvoon perustuva kunnioitus ei muuttaisi tätä perusasetelmaa, eläimelle voitaisiin edelleenkin aiheuttaa kipua ja kärsimystä, kunhan tähän on olemassa hyväksyttävissä oleva syy. Eläinten hyvinvointilain 6 §:n 1 momentin säännöstä, jonka ensimmäisen virkkeen mukaan eläimiä on kohdeltava hyvin ja niitä kunnioittaen, ei liioin tulisi tulkita siten, että se suojelisi eläimen elämää sellaisenaan ja estäisi siten eläimen lopettamisen hyväksyttävästä syystä.

Yhteenveto

Perustuslakivaliokunta on perustuslain muutoksen yhteydessä nostanut esiin, että perustuslain tarkistusehdotukset olivat yleisesti ottaen suhteellisen maltillisia ja sopivat yhteen perustuslain pitkäaikaisen kehittämisen päälinjojen kanssa (PeVM 9/2010 vp, s. 3/II). Kokonaisarvionomaisesti käsillä olevassa lakiehdotuksessa esitettyä muutosta perusoikeusjärjestelmään ei edellä esitetyistä syistä sovi hyvin yhteen suomalaiseen valtiosääntötraditioon ja perustuslain kehittämiseen nähden.

Jos perustuslakivaliokunta päätyy antamaan aloitteesta mietinnön, mietinnössä olisi paikallaan avata kansalaisaloitteiden alaa suhteessa perustuslain muuttamiseen ja siinä muutoksille asetettaville sisällöllisille kriteereille. Mietinnössä olisi mielestäni perusteltua myös käsitellä kaikkien eläinten hyvinvoinnin, tuntoisuuden tai itseisarvon merkityksen sisällyttämistä perustuslakiin osana Suomen perustuslain 20 §:n mahdollista tarkistamista. Arvioin, että mikäli muutosta perustuslakiin pidettäisiin eläinten hyvinvoinnin ja etujen suojaamiseksi välttämättömänä, tällaista rajatumpaa ratkaisua voisi pitää uutta perustuslakiin lisättävää lukua asianmukaisempana vaihtoehtona sekä yhteensopivampana perustuslain tulkintalinjojen kanssa. Eurooppalaista Saksan liittotasavallan perustuslain muutosta lähellä olisi kirjallisuudessa esiin tuotu tarkistusvaihtoehto, jossa Suomen perustuslain 20 §:ää tarkistettaisiin siten, että vastuu ”luonnosta ja sen monimuotoisuudesta, *eläimistä (lis.)*, ympäristöstä ja kulttuuriperinnöstä kuuluu kaikille” taikka vaihtoehtoisesti ”eläinten hyvinvoinnista” (ks. Koponen, Veera, Eläinsuojeluoikeus. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2025, s. 217–218). Liityntää Euroopan unionin toiminnasta tehtyyn sopimukseen korostaisi sanamuoto ”eläimistä tuntoisina olentoina”. Asian tärkeys ja perustuslain muuttamisen vaatima huolellisuus ja laaja-alaisuus kuitenkin edellyttää edellä tarkoittamallani tavalla perusteellista ja laaja-alaista valmistelua.

Oikeuskansleri

Janne Salminen