

VAASAN YLIOPISTO
JOHTAMISEN YKSIKKÖ

Heljä Kurunmäki

ELÄINSUOJELUVALVONTA SUOMESSA
Eläinsuojeluvalvonnan mahdollisuudet perustuslain 124 §:n valossa

Julkisoikeuden
pro gradu -tutkielma

VAASA 2019

SISÄLLYS

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO	3
TIIVISTELMÄ	4
1 JOHDANTO	5
1.1 Tutkimuksen taustaa	5
1.2 Tutkimusongelma	8
1.2.1 Tutkimuskysymys	8
1.2.2 Tutkimuksen rajaukset	8
1.3 Keskeisimmät käsitteet	9
1.4 Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksessa käytettävä aineisto	10
1.5 Eläimen asema Suomen lainsäädännössä	11
1.5.1 Epäsuora ja suora suojele	11
1.5.2 Eläimen kärsimys, kipu ja tuska	12
1.5.3 Lyhyt filosofinen katsaus	13
2 ELÄINSUOJELU JA SEN VALVONTA SUOMESSA	16
2.1 Kuka eläintä edustaa?	16
2.1.1 Muutoksenhaku – Valitusoikeus	17
2.2 Eläinsuojeluviranomaiset	20
2.2.1 Virka-apu ja viranomaisten yhteistyö	24
2.3 Eläinsuojelusektorin muut toimijat	26
2.3.1 Aluehallintoviraston vapaaehtoiset eläinsuojeluvalvojat	26
2.3.2 SEY Suomen Eläinsuojelu ry:n vapaaehtoiset eläinsuojeluneuvojat	27
2.4 Eläinsuojeluvalvonta käytännössä	28
2.5 Eläinsuojelutarkastus	29
2.5.1 Eläinsuojelutarkastuksen seuraukset	32
2.6 Asianosaisen oikeudet valvontatoimenpiteissä	36
2.7 Eläinsuojelurikkomus ja -rikos	39
2.7.1 Eläinsuojelurikkomusten ja -rikosten muut seuraamukset	40

3	ELÄINSUOJELUVALVONNAN MAHDOLLISUUDET	43
3.1	Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaan: oikeudelliset reunaehdot ja vaatimukset	46
3.1.1	Julkinen hallintotehtävä	47
3.1.2	Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle	47
3.1.3	Merkittävä julkinen valta	49
3.2	Perusoikeudet, oikeusturva ja hyvä hallinto	57
3.2.1	Kotirauha perusoikeutena	60
3.2.2	Merkittävä poikkeus sääntöön: asunto-osakeyhtiölain tarkastusoikeus	64
3.3	Perusoikeuksien, oikeusturvan sekä hyvän hallinnon takaaminen välillisessä julkishallinnossa	67
3.3.1	Virkavastuu	68
3.3.2	Asiantuntemus ja koulutus	68
3.3.3	Valvonta	70
3.4	Ruotsista mallia?	71
4	JOHTOPÄÄTÖKSET	73
4.1	Jatkotutkimusehdotuksia	77
	LÄHDELUETTELO	79
	LIITTEET	
	LIITE 1. Tarkastuskertomus/hallintopäätös eläinsuojeluasiassa.	90
	LIITE 2. Valitusosoitus. Liite hallintopäätökseen eläinsuojeluasiassa.	96

KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO

- Kuvio 1. Epäilyyn perustuvat eläinsuojelutarkastukset 2007-2018 eläintyypeittäin (Ruokavirasto 2019). 6
- Kuvio 2. Eläinsuojeluviranomaisten hierarkia. 27

VAASAN YLIOPISTO**Johtamisen yksikkö****VAASAN YLIOPISTO****Johtamisen yksikkö**

Tekijä:	Heljä Kurunmäki
Pro gradu -tutkielma:	Eläinsuojeluvalvonta Suomessa: Eläinsuojeluvalvonnan mahdollisuudet perustuslain 124 §:n valossa
Tutkinto:	Hallintotieteiden maisteri
Oppiaine:	Julkisoikeus
Työn ohjaaja:	Niina Mäntylä
Valmistumisvuosi:	2019

Sivumäärä: 96

TIIVISTELMÄ:

Lemmikki- ja harrastuseläinten määrä on ollut viime vuosikymmeninä kovassa kasvussa. Samaan aikaan on myös eläinten arvostus kohonnut. Lemmikki- ja harrastuseläinten määrän ja arvostuksen kasvaessa eläinsuojeluilmoitusten ja -tarkastusten määrä on niin ikään kasvanut. Kansalaiset ovat yhä valveutuneempia eläinten hyvinvointiin liittyvissä asioissa ja myös media osoittaa yhä enemmän kiinnostusta eläinsuojeluasioihin. Eläinsuojeluilmoitusten sekä -tarkastusten määrän kasvaessa myös resursseja tarvitaan enemmän. Tällä hetkellä eläinsuojeluvalvontaa tekevät eläinsuojeluviranomaiset kuten kunnaneläinlääkäri, läänineläinlääkäri ja poliisi. Viranomaisten lisäksi eläinsuojelukentällä toimii muita tekijöitä kuten eläinsuojeluyhdistyksiä, SEY Suomen eläinsuojelu ry:n eläinsuojeluneuvoja sekä aluehallintoviraston valtuuttamia eläinsuojeluvalvoja. Tutkimusongelmana tässä työssä on, voitaisiinko kolmannen sektorin eläinsuojelutoimijoita, kuten yhdistyksiä sekä SEYn eläinsuojeluneuvoja, hyödyntää nykyistä enemmän eläinsuojeluvalvonnassa viranomaisten apuna. Tarkastelen asiaa perustuslain 124 §:n kannalta. Perustuslain 124 § koskee julkisen hallintotehtävän antamista viranomaiskoneiston ulkopuoliselle taholle. Tutkimus painottuu seura- ja harrastuseläinten, eli lemmikkieläinten, valvontaan. Yksityisihmisten seura- ja harrastuseläimiä valvotaan oikeastaan vain epäilyyn perustuvien eläinsuojeluilmoitusten avulla, eli niihin ei kohdistu säännönmu-kaista valvontaa toisin kuin esimerkiksi isompiin tuotantoeläinlaitoksiin ja eläinkauppoihin.

Tutkimus on rajattu koskemaan ainoastaan lemmikkieläimiä, sillä lemmikkieläinten suojelusta ei ole tehty Suomessa juurikaan tutkimusta. Enemmänkin Suomessa on tutkittu eläinsuojeluvalvontaa tuotanto- ja tueraseläinten kohdalla. Tämä tutkielma on metodiltaan pääosin oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Tiedonintressi on kuvaileva, systematisoiva, sääntelyn vaikutuksia arvioiva ja sääntelyä kehittävä sekä joiltakin osin myös kriittinen. Tarkastelen näin ollen muun muassa sitä, miten oikeus on tosiasiallisesti toteutunut. Valtaosin työssä käytetään primaarista aineistoa. Koska työ on oikeusdogmaattinen, lähteenä on pääasiassa oikeuslähteistöä, joka koostuu muun muassa kansallisista säädöksistä, lain esitöistä, oikeuskäytännöstä sekä oikeuskirjallisuudesta.

Hallinnolliselle toiminnalle ja julkisen vallan käytölle on määritelty hyvän hallinnon takeet. Kun julkisia hallintotehtäviä annetaan muulle kuin viranomaiselle, ulottuvat hyvän hallinnon vaateet myös kyseiselle taholle. Mutta miten varmistutaan siitä, että tämä viranomaiskoneiston ulkopuolinen taho myös toteuttaa hyvää hallintoa? Työssä käy ilmi, että eläinsuojeluvalvontatehtävien antaminen yhdistystoimijoille voisi jollain tavoin olla mahdollista. Tällöin pitäisi kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että yhdistystoiminnassa taataan hyvä hallinto muun muassa virkavastuun sekä tarpeeksi kattavan koulutuksen kautta. Suurin este sille, että valvontatehtäviä voitaisiin tehdä myös yhdistysten kautta, on kotirauhan vankka suoja. Kotirauha on perustuslaisissa taattu perusoikeus jokaiselle, eikä kyseessä olevan perusoikeuden ytimeen ole helppo vaikuttaa eikä sitä ole helppo kiertää.

AVAINSANAT: eläinsuojelu, eläinten hyvinvointi, eläinten oikeudet, perusoikeudet, kotirauha, julkinen hallinto, kolmas sektori, hallintopakko

1 JOHDANTO

1.1 Tutkimuksen taustaa

Lemmikki- ja harrastuseläinten määrä on ollut viime vuosikymmeninä kasvussa. Kaksi suosituinta lemmikki-/harrastuseläintä ovat koira ja kissa. Keskimääräisesti Kennelliitto rekisteröi noin 50 000 koiraan vuosittain¹. Rekisteröityjen koirien lisäksi Suomessa on rekisteröimättömiä koiraan, mutta niiden määrästä ei ole olemassa tilastotietoa. Tilastokeskus on tehnyt kaksi kulutustutkimusta lemmikkieläimien määrään liittyen. Ensimmäinen on tehty vuonna 2012 ja toinen vuonna 2016. Tilaston mukaan kissojen määrä on pysynyt tarkastelujakson aikana suurin piirtein samalla tasolla, kun taas koirien määrä on kasvanut noin 630 000:sta noin 800 000:een koiraan.² Samaan aikaan on myös eläinten arvostus kohonnut. Sekä määrän että arvostuksen nouseminen selittävät omalta osaltaan myös eläinsuojeluilmoitusten kasvanutta määrää. Kansalaiset ovat yhä valveutuneempia eläinten hyvinvointiin liittyvissä asioissa. Lisäksi Ruokaviraston mukaan epäilyyn perustuvien eläinsuojelutarkastusten määrään on vaikuttanut 2010-luvulla valvontaan keskittyvien virkaeläinlääkäreiden virkojen täyttäminen³.

Ruokaviraston raportin mukaan lemmikkieläimiin kohdistuvia epäilyyn perustuvia eläinsuojelutarkastuksia on vuonna 2018 tehty 5380 kertaa. Koiria oli tarkastuksen kohteena 3200:lla kerralla, joka on noin 60 % kaikista tarkastuksista, ja kissoja 1550:lla kerralla, joka on kaikista tarkastuksista noin 29 %. Kaikkien kiireellisten toimenpiteiden määrästä suurin osa eli 80 % kohdistui lemmikkieläimiin. Tarkastusten määrästä kiireellisiin toimenpiteisiin jouduttiin turvautumaan 12 %:ssa tarkastuksista. Kieltoja tai määräyksiä annettiin 28 %:ssa tarkastuksista.⁴

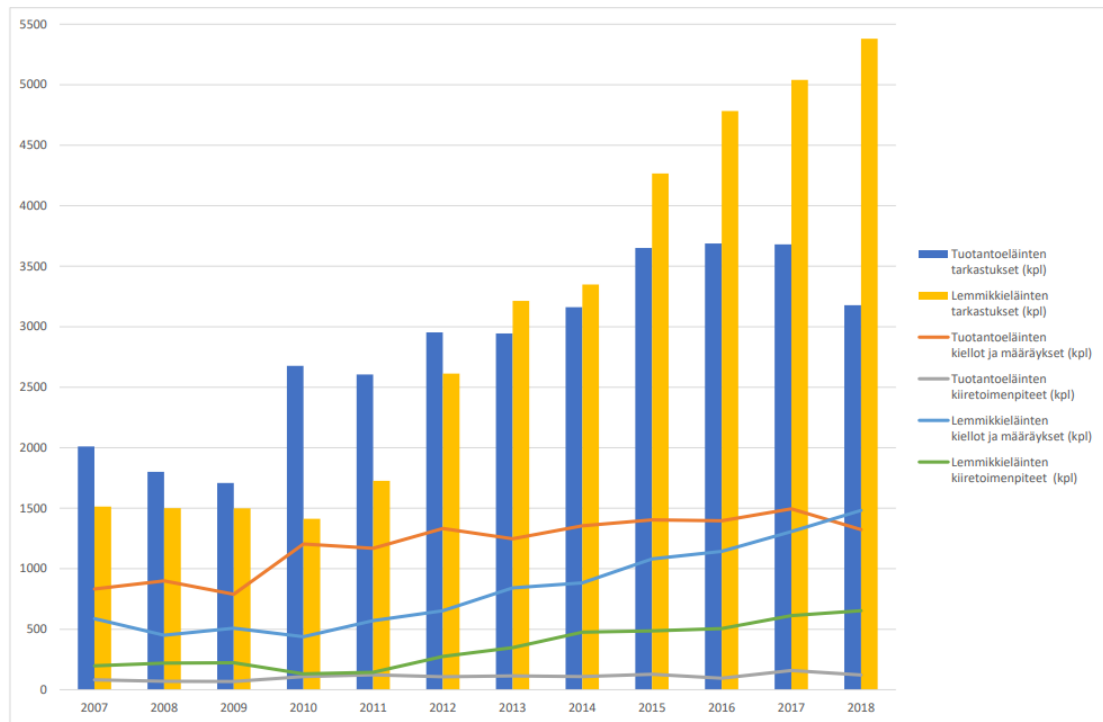
¹ Kennelliitto 2018.

² Tilastokeskus 2016.

³ Ruokaviraston raportti 2018: 8.

⁴ Ruokavirasto 2019.

Pidemmän aikavälin tarkastelujaksolla eläinsuojelutarkastuksia on tehty vuosittain yhä enenevä määrä. Vuonna 2007 niitä tehtiin noin 1500, joten määrän kasvu vuoteen 2018 nähden on ollut yli kolminkertainen (ks. kuvio 1).



Kuvio 1. Epäilyyn perustuvat eläinsuojelutarkastukset 2007-2018 eläintyypeittäin (Ruokavirasto 2019).

Eläinten määrän ja arvostuksen kasvu ei vaikuta ainoastaan viranomaisten toimintaan. Suomessa kentällä on myös kolmannen sektorin toimijoita, joista ehkä suurimpana voidaan mainita SEY Suomen Eläinsuojelu ry, jolla on 40 jäsenyhdistystä ympäri Suomea. Vuonna 2018 SEY:n kouluttamat vapaaehtoiset eläinsuojeluneuvojat tekivät neuvontakäyntejä yli 1300 eläintenpitopaikkaan. Tämän lisäksi he antoivat puhelin- ja sähköpostineuvontaa kansalaisille yli 17 000 kertaa.⁵ Tällä hetkellä eläinsuojeluneuvojia on

⁵ Suomen Eläinsuojeluyhdistysten liitto ry 2019: 15.

yhteensä noin 80. Uusia eläinsuojeluneuvoja koulutettiin viimeksi keväällä 2018. Eläinsuojeluneuvoja on kattava määrä eri puolilla Suomea.

Eläinsuojelu ja sen valvonta on viime aikoina ollut paljon esillä niin mediassa kuin viranomaisissakin. Tällä hetkellä voimassa oleva eläinsuojelulaki on kokonaisuudistuksen alla. Uudistuksen valmistelusta vastaa maa- ja metsätalousministeriö. Uudistuksen taustalla on muun muassa 1990-luvulla säädetyin lain saattaminen ajanmukaiseksi siten, että se vastaa nykyajan yhteiskunnallisia vaatimuksia. Lisäksi tarkoituksena on selkeyttää eläinsuojelulainsäädäntöä, luoda kieliasultaan ja rakenteeltaan selkeä sääntely, parantaa eläinten hyvinvointia, tehostaa eläinsuojeluvalvontaa sekä taata EU-lainsäädännön tehokas täytäntöönpano kansallisessa lainsäädännössä.⁶ Hallituksen vaihtuessa uuden eläinsuojelulain säätäminen siirtyi uudelle hallituskaudelle. Uuteen hallitusohjelmaan on otettu yhdeksi päämääräksi eläinsuojelun parantaminen. Uusi hallitus on määritellyt tavoitteekseen muun muassa, että tulevan eläinsuojelulain perusteissa tunnustetaan eläimen itseisarvo. Lisäksi hallitus kaavailee uutta eläinsuojeluasiamiehen virkaa.⁷

Tällä hetkellä Suomi on muutoinkin ottamassa edistysaskeleita eläinsuojeluasioissaan. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitos on ottanut mittavan askeleen eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi: Helsingin poliisilaitos perusti Suomen ensimmäisen eläimiin liittyvien rikosten tutkintaryhmän. Toimenkuvana on paitsi tapahtuneiden rikosten esitutkinta, myös rikosten ennaltaehkäiseminen, eläinsuojelutapauksiin liittyvien prosessien kehittäminen sekä eläinten hyvinvointiin vaikuttavista asioista tiedottaminen Helsingin alueella. Tutkintaryhmän tavoitteena on tehdä tiivistä yhteistyötä valvontaeläinlääkäreiden sekä muiden eläinsuojelutoimijoiden, kuten eläinsuojelujärjestöjen kanssa.⁸ Kesäkuussa 2019 eduskunta sai 31:n kansanedustajan allekirjoittaman toimenpidealoitteen TPA 5/2019 vp, jonka tavoitteena on saada eläinsuojelupoliisiyksiköiden perustaminen maanlaajuiseksi. Aloitteessa ehdotettiin, että ”hallitus ryhtyy toimenpiteisiin eläinsuojelutapauksiin erikoistuneiden tutkintaryhmien toimintamallin laajentamiseksi koko Suomeen.”⁹

⁶ Eläinsuojelulain uudistamishanke, ohjausryhmä 2012.

⁷ Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelma 6.6.2019: 44–45.

⁸ Poliisi 2018.

⁹ TPA 5/2019 vp.

Oikeudenaloina tutkielmassa ovat pääosin hallinto-oikeus ja ympäristöoikeus. Eläinsuojelu-oikeus kuuluu Hollon jaottelun mukaan ympäristöoikeuden alaan, ja vielä tarkemmin luonnonvara- ja maisemaoikeuteen¹⁰. Tosin eläinoikeutta voidaan Wahlbergin mukaan luonnehtia ihan uudeksi oikeustieteen alaksi, joka tutkii ihmisten ja eläinten oikeudellista suhdetta¹¹.

1.2 Tutkimusongelma

1.2.1 Tutkimuskysymys

Tutkimuskysymyksenä on, voitaisiinko kolmannen sektorin eläinsuojelutoimijoita, kuten yhdistyksiä sekä SEYn eläinsuojeluneuvoja, hyödyntää nykyistä enemmän eläinsuojeluvälvonnassa viranomaisten apuna. Tarkastelen asiaa perustuslain 124 §:n kannalta, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista viranomaiskoneiston ulkopuoliselle taholle.

1.2.2 Tutkimuksen rajaukset

Tutkimus painottuu seura- ja harrastuseläinten, eli lemmikkieläinten, valvontaan. Yksityishmisten seura- ja harrastuseläimiä valvotaan oikeastaan vain epäilyyn perustuvien eläinsuojeluilmoitusten avulla, eli niihin ei kohdistu säännönmukaista valvontaa toisin kuin esimerkiksi isompiin tuotantoeläinlaitoksiin ja eläinkauppoihin. Valvonnan toteutuminen on eräällä lailla tavallisten kansalaisten käsissä. Toki ilmoituksia tulee myös muilta viranomaisilta, kuten sosiaaliviranomaisilta.

Käsittelen lemmikkieläinten eläinsuojeluvälvontaa sekä varsinaista tutkimuskysymystä pääosin kansallisen lainsäädännön näkökulmasta. Mikäli pohtisin näitä lisäksi EU-lainsäädännön sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten näkökulmasta, tutkielmasta tulisi liian laaja. Koen, että kansallisen lainsäädännön näkökulma on riittävä.

¹⁰ Hollo 2009: 271–272.

¹¹ Wahlberg 2015: 1.

Tarkastelen siis eläinsuojelualan yksityisten toimijoiden käyttömahdollisuuksia eläinsuojeluviranomaisen apuna ja matalamman kynnyksen ”puuttujina” epäkohtiin. Rajaan tästä pois yksityistoimintaa harjoittavat eläinlääkärit. Tarkastelu kohdistuu pikemminkin kolmanteen sektoriin eli yhdistyksiin.

1.3 Keskeisimmät käsitteet

Eläinsuojelu käsitteenä voidaan määritellä esimerkiksi eläinsuojelulain (4.4.1996/247) avulla. Eläinsuojelulain mukaan eläinsuojelulla tarkoitetaan eläimien suojelua kärsimyksestä, kivulta ja tuskalta. Lisäksi käsite sisältää eläinsuojelulain perusteella eläinten hyvinvoinnin ja hyvän kohtelun edistämisen.

Eläinsuojelulainsäädäntöön sisältyvät eläinsuojelulaki sekä sen nojalla annetut säännökset ja määräykset. Näitä ovat muun muassa eläinsuojeluasetus 7.6.1996/396, valtioneuvoston asetus koirien, kissojen ja muiden pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten suojelusta 8.7.2010/674 sekä valtioneuvoston asetus hevosen suojelusta 10.6.2010/588.

Eläinsuojeluviranomaiset. Ylimpänä viranomaisena eläinsuojeluasioissa on maa- ja metsätalousministeriö. Ruokavirasto¹² on keskushallinnon viranomainen, jonka tehtävänä on muun muassa ohjata ja valvoa eläinsuojelulainsäädännön täytäntöönpanoa ja noudattamista. Alueellisina eläinsuojeluviranomaisina toimivat aluehallintovirastot, jotka niin ikään vastaavat toimialueillaan eläinsuojelulainsäädännön täytäntöönpanon ja noudattamisen valvonnasta. Kunnan tasolla eläinsuojeluviranomaisia ovat kunnaneläinlääkärit, terveydensuojeluvalvonnan viranomainen sekä poliisit.¹³

Seura- ja harrastuseläimiin eli lemmikkieläimiin kuuluvat esimerkiksi koirat ja kissat sekä muut pienikokoiset eläimet kuten jyräjät ja matelijat. Näitä eläimiä pidetään

¹² Ennen 1.1.2019 Elintarviketurvallisuusvirasto Evira.

¹³ Eläinsuojeluviranomaiset Suomessa 2013.

harrastuksen, seuran, kasvattamisen ja myymisen vuoksi. Myös hevoset voidaan laskea kuuluvaksi harrastuseläimiin^{14, 15}

Kolmatta sektoria voidaan luonnehtia julkisen ja yksityisen sektorin väliin jääväksi yhteiskunnalliseksi sektoriksi, johon kuuluville ominaista on vapaaehtoisuus, taloudellisen voiton tavoittelemattomuus sekä kansalaistoiminta. Tähän sektoriin lukeutuvat muun muassa yhdistykset, säätiöt ja osuuskunnat.¹⁶

1.4 Tutkimusmenetelmät ja tutkimuksessa käytettävä aineisto

Tämä tutkielma on metodiltaan pääosin oikeusdogmaattinen eli lainopillinen. Tiedonintressi on kuvaileva, systematisoiva, sääntelyn vaikutuksia arvioiva ja sääntelyä kehittävä sekä lisäksi joiltakin osin myös kriittinen. Työssä ilmenevät myös oikeussosiologiset ja oikeusvertailevat näkökulmat. Tarkastelen näin ollen muun muassa sitä, miten oikeus on tosiasiallisesti toteutunut. Oikeusvertailua teen Suomen ja Ruotsin välillä.¹⁷

Valtaosin työssä käytetään primaarista aineistoa. Koska työ on oikeusdogmaattinen, lähteenä on pääasiassa oikeuslähteistöä, joka koostuu muun muassa kansallisista säädöksistä, lain esitöistä, oikeuskäytännöstä sekä oikeuskirjallisuudesta. Tukea antavana ei-oikeudellisena lähteistönä käytetään viranomaisten asiakirjoja, kuten selvityksiä, suosituksia ja ohjeita. Lemmikkieläimistä ei ennestään juurikaan löydy oikeustieteellistä tutkimusaineistoa, mutta eläinsuojelusta yleisemmällä tasolla löytyy. Näistä merkittävimmät ovat Birgitta Wahlbergin väitöskirja ”Reglering och förvaltning av produktions- och slaktdjurs välbefinnande: en offentligrättslig undersökning”, Tarja Koskelan väitöskirja ”Optimaalinen eläinsuojelu rikosprosessissa ja julkishallinnossa” sekä Visa Kurjen oikeustieteelliset artikkelit. Tutkimuksessa käytetään lähteenä myös esimerkiksi Marietta Keravuori-Rusasen väitöskirjaa ”Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä: valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle”.

¹⁴ Muussa yhteydessä hevoset voivat kuulua myös tuotanto- ja teuraseläimiin.

¹⁵ Seura-, harrastus- ja lemmikkieläimet 2019.

¹⁶ Peda.net 2019.

¹⁷ Hirvonen 2011; Kolehmainen 2015.

1.5 Eläimen asema Suomen lainsäädännössä

Suomessa eläinsuojelulainsäädäntö perustuu neljän tason normihierarkiaan: 1) EU-oikeuden taso, 2) Suomen lainsäädännön taso, eli eduskunnan asettamat lait 3) asetusten taso eli valtioneuvoston tai ministeriöiden antamat säännökset sekä 4) muut viranomaisten antamat määräykset¹⁸. Suomessa eläin käsitetään oikeudellisessa mielessä esineeksi eli oikeusobjektiksi. Oikeusobjekteja voivat olla myös muut kuin esineet: esimerkiksi immateriaalioikeudet ovat tällaisia oikeusobjekteja.¹⁹ Oikeusobjekteilla itsellään ei voi olla oikeuksia, mutta ihmisille on luotu lailla tiettyjä velvollisuuksia niitä kohtaan. Oikeussubjekteja taas ovat luonnolliset henkilöt eli ihmiset, sekä oikeushenkilöt kuten yritykset, kunnat ja Suomen valtio. Toisin kuin oikeusobjekteilla, oikeussubjekteilla on itsellään oikeuksia – mutta myös velvollisuuksia. Kurjen mukaan ”Oikeussubjektina oleminen merkitsee kykyä olla juridisten oikeuksien ja velvollisuuksien haltija.”²⁰

Eläimet on Suomen lainsäädännössä ryhmitelty niiden käyttötavan ja myös lajien mukaisesti. Eri käyttötaparyhmittelyjä ovat esimerkiksi lemmikkieläimet, koe-eläimet, tuotanto- ja teuraseläimet, riistaeläimet sekä turkiseläimet. Lajeittain eläimiä taas on ryhmitelty esimerkiksi asetuksissa. Ihmiselle säädetty velvoitteet eläimiä kohtaan koskevat muun muassa eläinten hoitoa, säilyttämistä, kuljetusta, metsästystä ja teurastamista. Eläinsuojelulaki koskee yhtä lailla kaikkia eläimiä ryhmästä tai lajista riippumatta. Eläinten luokittelu on kuitenkin apuna lainsäädännön systematisoinnissa ja hallitsemisessa.²¹

1.5.1 Epäsuora ja suora suojele

Suomen lainsäädännössä eläimiä suojellaan epäsuorasti ja suorasti. Perustuslain oikeusperiaatteiden 20 §:ssä on säädetty vastuusta ympäristöstä: ”Vastuu luonnosta, ja sen monimuotoisuudesta ja ympäristöstä kuuluu kaikille”. Termi ympäristö kattaa sekä elottoman että elollisen luonnon. Näin ollen myös vastuu eläimistä kuuluu kaikille. Tosin perustuslain 20 §:n yhteydessä Wahlbergin mukaan kohteena voidaan pitää enemmänkin

¹⁸ Wahlberg 2011: 43.

¹⁹ Kurki 2012: 18.

²⁰ Kurki 2017: 137–138.

²¹ Wahlberg 2011: 20.

luonnostaan eläviä eläimiä kuin jollain tavalla ihmisen tuottamia eläimiä. Niin perustuslain kuin eläinsuojelulainsäädännönkään esitöiden perusteella ei kuitenkaan voida luoda selkeää rajaa, mitkä eläimet ovat kuuluvat ”luonnon” piiriin ja mitkä eivät.²²

Perustuslain 20 §:n mukainen vastuu kuuluu siis kaikille: niin luonnollisille henkilöille kuin oikeushenkilöillekin. Eläinsuojelulainsäädäntö taas on eläinten suoraa suojelua. Kuitenkaan eläinsuojelulain hallinnollisia toimenpiteitä ei voida käytännössä kohdistaa kuin eläimen omistajaan tai haltijaan. Näin ollen vain sellaiset eläimet, jotka ovat jonkun omistuksessa, kuuluvat eläinsuojelulainsäädännön piiriin, kun taas sellaiset eläimet, jotka eivät ole kenenkään omistuksessa, kuuluvat luontoon ja ovat näin ollen epäsuoran suojelun piirissä. Wahlbergin tavoin päädyn kuitenkin johtopäätökseen, jossa totean lainsäädännön kohteiden jaottelun olevan epäselvää ja tämän seurauksena eri eläimillä voi olla ”eriarvoinen” asema oikeusjärjestyksessämme. Koska ”luonnon eläimet” on suojattu Suomen perustuslaissa (vaikkakin epäsuorasti), niillä voidaan katsoa olevan normihierarkkisesti voimakkaampi suoja kuin eläinsuojelulainsäädännön suojelemilla eläimillä.²³

1.5.2 Eläimen kärsimys, kipu ja tuska

Eläinsuojelulain yleiset periaatteet kieltävät tarpeettoman kärsimyksen, kivun tai tuskan tuottamisen eläimelle. Mutta minkälainen ja -asteinen kärsimys ja kipu sitten katsotaan tarpeettomaksi? Mitä on tarpeellinen kärsimys ja kipu? Lainsäädännössä eikä lain esitöissä mainita tarpeellisen kärsimyksen, kivun ja tuskan määrää. Eläinsuojelulainsäädännön on siis tarkoitus estää sellaista turhaa kärsimystä, jota voidaan käytännössä välttää tai ehkäistä. Samalla kuitenkin on kiinnitetty huomiota siihen, että esimerkiksi eläinten teurastus sisältää aina tekijöitä, jotka aiheuttavat eläimelle stressiä, pelkoa ja ahdistusta. Wahlberg tulkitsee lainsäätäjän tahtoa siten, että kärsimystä ja kipua, joita ei voida käytännössä välttää, voidaan pitää hyväksyttävänä, mikäli kärsimyksen ja kivun aiheutuminen on perusteltu oikeudellisesti hyvin. Näin ollen esimerkiksi toimenpiteet, jotka aiheuttavat vain lievää kärsimystä, kipua, ahdistusta tai pelkoa, voidaan pitää normaaleina ja oikeudellisesti hyväksyttävänä, vaikka ne uhkaavat eläimen todellista hyvinvointia.

²² Wahlberg 2011: 34–35.

²³ Wahlberg 2011: 34–35.

Wahlbergin mukaan eläimen oikeudellinen hyvinvointi ei tarkoita eläimen todellista hyvinvointia. Usein laissa sallitaan sellaiset toimenpiteet, joiden seurauksena eläimen tosiasiallinen hyvinvointi mitätöityy. Hyvinvoinnin tulisi lainsäädännössä painottua eläimen hyväksi, eikä ihmisen – kuten omistajan, hallitsijan, yrittäjän taikka kuljettajan – hyväksi.²⁴

Vaikka eläimiä suojellaan eläinsuojelulain nojalla, laki muodostaa nimenomaan ihmiselle velvollisuuksia, eikä oikeuksia eläimelle²⁵. Laki koskee sananmukaisesti kaikkia eläimiä. Käytännössä eläinsuojelulaissa tarkoitettun eläimen tulee kuitenkin olla luonnollisen henkilön tai muun oikeushenkilön omistuksessa taikka hallitsema, jotta eläimeen liittyen voidaan soveltaa hallinto- ja rikosoikeudellisia toimenpiteitä²⁶.

1.5.3 Lyhyt filosofinen katsaus

Itseisarvo tarkoittaa Tieteen termipankin mukaan sitä, että kyseessä oleva asia ”on itsessään hyvä eikä hyvä jonkin muun vuoksi”²⁷. Eläinten kohdalla itseisarvo tarkoittaisi siis sitä, että eläin ei ole arvokas vain sen takia, että eläin on arvokas ihmiselle, vaan eläimet itsessään ovat arvokkaita. Rinteen hallitusohjelmaan on otettu yhdeksi tavoitteeksi muun muassa se, että tulevan eläinsuojelulain perusteissa tunnustetaan eläimen itseisarvo²⁸. Joissakin muissa EU-maissa eläimelle on jo jollain tavoin kirjattu lakiin itseisarvo. Tällaisia maita ovat esimerkiksi Norja, Sveitsi ja Alankomaat²⁹.

Usein eläimen oikeuksia punnittaessa tulee esille tahtoteoria sekä intressiteoria. Tahtoteorian peruslähtökohtana on oikeudenhaltijan vapaa tahto (toisin sanoen valinnanvapaus) ja rationaalisuus. Oikeuden funktiona on täten mahdollistaa oikeudenhaltijan autonomia, eli itsemääräämisoikeus ja hallintakyky. Teorian mukaan oikeudet luovat joissakin asioissa oikeudenhaltijalle valtaa myös muihin nähden. Jos esimerkiksi x solmii sopimuksen y:n kanssa, x:n tahto vaikuttaa myös y:n käytökseen. Tiivistettynä voidaan

²⁴ Wahlberg 2011: 28–32.

²⁵ Kurki 2017:137–138.

²⁶ Wahlberg 2011: 20.

²⁷ Tieteen termipankki 2018.

²⁸ Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelma 6.6.2019: 44–45.

²⁹ Aarbakke 2012: 7.

sanoa, että vain sellaisilla olennoilla voi olla oikeuksia, jotka ovat vapaita tekemään sopimuksia ja lupauksia, ja jotka myös ovat kykeneväisiä hyödyntämään tätä vapauttaan ja vapauden mahdollistamaa valtaa. Teorian mukaan oikeudenhaltijan välttämättömiin ominaisuuksiin siis kuuluvat vapaus sekä kognitiiviset taidot^{30, 31}. Näin ollen eläimillä ei voisi olla oikeuksia.

Intressiteorian mukaan oikeuksien tarkoituksena on turvata ja edistää oikeudenhaltijan intressejä ja etuja, eli yksilön hyvinvointiin liittyviä tekijöitä. Tällainen toiminta voidaan perustella esimerkiksi velvollisuuksien kautta: oikeudenhaltijan intressin tai edun mukainen oikeus luo yleensä velvollisuuden jollekin toiselle³². Intressiteorian oikeudet koskevat siis oikeudenhaltijan hyvinvointia, ja näin ollen oikeuksia voi olla vain sellaisilla olennoilla, joiden hyvinvoinnista on edes mielekästä puhua. Toisaalta teorian mukaan taas oikeuksia voi olla vain sellaisilla olennoilla, joilla on itseisarvo. Eläimillä ei teorian mukaan lähtökohtaisesti tätä ole. Esimerkiksi lemmikkikissa ei ole itsessään arvokas, vaan sen arvo perustuu kissan luomasta hyvinvoinnista sen omistajalle. Loppupäätelmänä sekä intressi- että tahtoteoriaa koskien voidaan todeta, että vaikka eläimille myönnettäisiinkin oikeuksia, eläimet eivät pysty tekemään oikeuksillaan mitään ilman että rationaaliseen ajatteluun ja toimintaan pystyvä olento – eli ihminen – pitää näistä oikeuksista huolta niiden puolesta.³³

Kurki on tarkasteluissaan päätenyt siihen, että eläimille on jo luotu Suomen lainsäädännössä juridisia oikeuksia. Tämä siitä huolimatta, että oikeudet on muotoiltu ihmiseen kohdistuvien velvoitteiden muotoon. Ihmisten velvoitteista muodostuu intressiteorian mukaisesti oikeuksia eläimille. Kurki määrittelee eläinten aseman tiivistävästi niin, että oikeusjärjestelmässämme eläinten status on ”erityisen suojelun kohteena oleva esine”, joihin kohdistetaan oikeuksia ja velvoitteita. Eläimillä oikeusobjekteina voidaan katsoa olevan tällainen erityinen asema siksi, koska niiden suojelemiseksi on säädetty erityislaki (eläinsuojelulaki), jota tehostetaan kriminalisoinnein. Näin ollen eläinten hyvinvointi on

³⁰ Tahtoteorian yksi näkyvimmistä kiistoista koskeekin sitä, että voiko oikeuksia olla lapsilla taikka sellaisilla aikuisilla, joilta puuttuvat normaalit kognitiiviset kyvyt. Ks. lisää Aalto-Heinilä (2009).

³¹ Aalto-Heinilä 2009: 139, 143.

³² Tosin Razin teorian mukaan vain riittävän painavat intressit luovat velvollisuuksia toisille. Ks. lisää Aalto-Heinilä (2009).

³³ Aalto-Heinilä 2009: 146–151, 155.

mahdollista määritellä oikeushyväksi, eli oikeusjärjestyksen tunnustamaksi intressiksi, jota on suojeltava.³⁴

Vaikka eläimet alettaisiin juridisesti mieltämään ei-esineiksi ja vaikka niille myönnettäisiin itseisarvo, ei tämä vielä tarkoita sitä, että eläimet olisivat oikeussubjekteja. Kurki muistuttaa, että eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi on kuitenkin monenlaisia juridisia keinoja. Oikeuksien myöntäminen eläimille ei välttämättä viime kädessä ole paras keino edistää eläinten hyvinvointia. Näin ollen on laajasti ja kauaskantoisesti harkittava, mikä paras keino sitten olisi. Kurki on määritellyt seitsemän eri keinoa, joilla eläimiä voidaan oikeudellisesti suojella: ”1. kiellot ja muut toimintanormit, 2. eläinten juridiset oikeudet, 3. oikeudelliset periaatteet tai muut tavoitenormit, 4. kieltoja ja oikeuksia tehostavat oikeudelliset normit, 5. oikeussuojakeinot, 6. eläinsuojeluoikeuden toteutumista valvovat viranomaiset tai muut elimet, 7. eläinten omistajilta/haltijoilta tai eläinten kanssa työskenteleviltä edellytettävät pätevyysvaatimukset.”³⁵

Myös Wahlberg ottaa väitöskirjassaan kantaa siihen, miten eläinten oikeuksiin ja oikeusasemaan tulisi suhtautua. Wahlberg puhuu eläimen instrumentaalista, epäsuorasta sekä sisäisestä arvosta. Instrumentaalinen arvo tarkoittaa sitä, miten ihminen arvottaa eläimen merkityksen erilaisten tavoitteiden ja tarpeiden saavuttamisen kautta. Toisin sanoen eläimen arvo muodostuu siitä, mitä hyötyä ja miten paljon hyötyä eläin voi tuoda ihmiselle. Epäsuora arvo taas tarkoittaa ihmisen moraalialueella eläimiä hyvin. Eläimen sisäinen arvo terminä lähenee eläimen itseisarvoa. Eli sisäisen arvon mukaan eläimellä on olemassa arvo, joka on riippumaton eläimen merkityksestä ihmiselle. Vaikka eläimelle tunnustettaisiin lain tasolla sisäinen arvo, se ei Wahlbergin mukaan estä sitä mahdollisuutta, että ihminen voi omistaa eläimen ja käyttää sitä hyödykseen. Lainsäädännössä määritelty sisäinen arvo lähinnä vaikuttaisi lakien tulkintaan ja soveltamiseen.³⁶

³⁴ Kurki 2017: 144–145; 2013: 439.

³⁵ Kurki 2017: 148–150; 2013: 440.

³⁶ Wahlberg 2011: 22–24.

2 ELÄINSUOJELU JA SEN VALVONTA SUOMESSA

2.1 Kuka eläintä edustaa?

Ympäristönsuojelulain (27.6.2014/527) 191 §:n mukaan valitusoikeus ympäristöasioissa on muun muassa ”rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät”. Sen sijaan eläinsuojeluasioissa valitusoikeutta muille kuin asianosaiselle ja viranomaiselle ei ole myönnetty. Tässä kohtaa voidaan pohtia, miksi näin on. Miksei esimerkiksi eläinsuojeluyhdistyksellä ole valitusoikeutta? Valitusoikeuden laajuus on selkeästi epäsuhdassa verrattuna ympäristönsuojeluasioiden valitusoikeuteen.

Puhevalta voidaan oikeudellisessa kontekstissa määritellä eri tavoin. Yleisesti ottaen puhevalta voidaan Mäntylän mukaan määritellä kolmen eri funktion kautta. Puhevaltaa käytetään: 1) asiaa vireillepantaessa, 2) itseä puolustettaessa ja asioita selvitettyä sekä 3) muutosta haettaessa.³⁷ Eläin ei pysty edustamaan itseään yhteiskunnallisessa toiminnassa. Näin ollen on oltava jokin taho, joka edustaa eläintä ja käyttää puhevaltaa eläimen puolesta. Lemmikkieläintä edustaa lähtökohtaisesti sen omistaja/hallussapitäjä. Eläintä voi kuitenkin edustaa myös muu yksityinen taho: tavallisen kansalaisen voidaan katsoa edustavan eläintä esimerkiksi silloin, kun henkilö tekee naapurinsa koirasta eläinsuojeluilmoituksen huomattuaan, että sen hoito ei vastaa eläimen tarpeita. Tämän jälkeen eläimen edustajuus siirtyy viranomaiselle taikka esimerkiksi yhdistyksen eläinsuojeluneuvojalle (joista tarkemmin myöhemmin tässä luvussa). Viranomaisen edustuskeinoja ovat neuvot, kiellot, määräykset sekä hallintopakkokeinot, tai jos eläimen hoitoon liittyen on tehty rikosilmoitus, eläintä edustavat esitutkintaviranomaiset sekä viime kädessä mahdollisesti syyttäjät ja tuomioistuimet. Näin ollen julkinen organisaatio on sellainen ulkopuolinen taho, joka pystyy tehokkaimmin edustamaan eläintä. Eläinsuojeluviranomaisten hoitaman ”edustuksen” voi jakaa kahteen eri tehtävään: laillisuustehtävään sekä edunvalvontatehtävään. Laillisuusvalvonnaksi kutsutaan sellaista valvontaa, jolla varmistetaan

³⁷ Mäntylä 2010: 35–36.

lainsäädännön toteutuminen. Edunvalvontatehtävään taas sisältyy jonkin tietyn laissa säädetyn edun edustaminen.³⁸

2.1.1 Muutoksenhaku – Valitusoikeus

Millainen on eläinten edustettavuus hallinnollisessa muutoksenhakuprosessissa? Eläinsuojelulain mukaan valitusoikeus on ainoastaan asianosaisella taikka viranomaisella. Ympäristönsuojelulakiin vertailtaessa valitusoikeuden rajaamisessa on merkittävä ero, sillä valitusoikeus on mahdollistettu ympäristönsuojelulaissa myös yhdistyksille. Yhdistyksen valitusoikeuden voidaan katsoa pohjautuvan perustuslain 20 pykälään sisältyvään niin sanottuun ympäristöperusoikeuteen, jossa luodaan kansalaisille mahdollisuus vaikuttaa elinympäristöönsä koskevaan päätöksentekoon sekä julkiselle vallalle taas velvollisuus turvata nämä vaikutusmahdollisuudet.³⁹

Yhdistyksen lakisääteinen valitusoikeus erityislain nojalla

Ympäristönsuojelulain 191 §:n mukaan valitusoikeus ympäristöasioissa on muun muassa ”rekisteröidyllä yhdistyksellä tai säätiöllä, jonka tarkoituksena on ympäristön-, terveyden- tai luonnonsuojelun taikka asuin ympäristön viihtyisyyden edistäminen ja jonka toiminta-alueella kysymyksessä olevat ympäristövaikutukset ilmenevät”. Valitusoikeus voi olla siis tehtäväperustainen taikka sijaintiperustainen. Tehtäväperustaisen valitusoikeuden mukaan yhdistyksen valitusoikeuden edellytyksenä on ensinnäkin se, että kyseisen ympäristölain toteuttamisen edistäminen on määriteltynä yhdistyksen säännöissä. Sijaintiperustaisen valitusoikeuden mukaan päätöksen ympäristövaikutusten taas on ilmenyttävä yhdistyksen toiminta-alueella, joka niin ikään on oltava kirjattuna yhdistyksen säännöissä. Tehtäväperustaista valitusoikeutta ei yleisesti ottaen ole lainsäädännössä kuitenkaan tiukasti sidottu yhdistysmuotoon. Näin ollen esimerkiksi osuuskunnalle tai säätiölle on voitu antaa (tehtäväperustainen) valitusoikeus samankaltaisissa tilanteissa.⁴⁰

³⁸ Mäntylä 2010: 134.

³⁹ Ekroos ym. 2010: 57.

⁴⁰ Mäenpää 2007: 291–292.

Yhdistysten ympäristönsuojelulain mukainen valitusoikeus ylittää sekä lupa- että jälkivalvonta-asioihin – kuten asianosaisasemassa olevienkin valitusoikeus. Tämä tarkoittaa näin ollen sitä, että järjestön on mahdollista valittaa viranomaisen toiminnasta sekä toimimattomuudesta. Käytännössä toimintaan kohdistuva valitus voi koskea esimerkiksi viranomaisen päätöstä tai sen myöntämää lupaa. Toimimattomuuteen kohdistuvassa valituksessa kohteena taas on viranomaisen sellainen päätös, jonka mukaan lupaa ei ole syytä vaatia haettavaksi taikka jälkivalvontakeinoa sovellettavaksi.⁴¹

Toisaalta yhdistyksen lakisääteistä valitusoikeutta ja sen edellytyksiä on Mäenpään mukaan tulkittu suhteellisen rajoittavasti niin yhdistyksen toiminnan tarkoituksen kuin toiminta-alueen määrittelynsä osalta⁴². Esimerkiksi Vaasan hallinto-oikeuden ratkaisussa 02.05.2016 16/0096/2 yhdistyksellä ei ollut oikeutta valittaa ympäristönsuojelulain nojalla tehdystä päätöksestä, sillä yhdistyksen säännöissä ei ollut määritelty yhdistyksen toiminta-alueita. Lisäksi yhdistyksen valituskirjelmästä ei ollut käynyt ilmi miten kyseinen päätös vaarantaisi yhdistyksen tavoitteiden toteutumisen. Valitus jätettiin tutkimatta.

Vaasan HaO teki ratkaisun asiassa 02.05.2016 16/0096/2, koskien sitä, että oliko yhdistyksellä oikeus valittaa päätöksestä, jolla oli annettu lupa rikastamon toiminnan olennaiseksi muuttamiseksi. Päätös oli tehty ympäristönsuojelulain (86/2000) nojalla. Yhdistyksellä on ympäristölupa-asiassa valitusoikeus, mikäli toiminnasta aiheutuvat ympäristölliset haitat ilmenevät yhdistyksen toiminta-alueella, ja ovat ristiriidassa yhteisön säännöissä kerrotun yhdistyksen tavoitteen kanssa. Arvioitaessa yhdistyksen valitusoikeutta, tarkasteltiin yhdistyksen säännöissä ilmenevää yhdistyksen toiminnan tarkoitusta sekä toiminta-alueita. Rikastamon toiminnan muutoksessa vaikutukset olisivat paikallisia. Yhdistyksen säännöissä ei ollut yksilöity sen toiminta-alueita. Yhdistyksen valituskirjelmässäkään ei ollut käynyt ilmi miten kyseinen päätös vaarantaisi yhdistyksen tavoitteiden toteutumisen. Yhdistystä ei voitu näin ollen pitää sellaisena yhdistyksenä, jolla olisi asiassa valitusoikeus.

Vaikka eläinsuojeluyhdistyksillä olisi vastaavanlainen valitusoikeus eläinsuojeluasioissa, valitusoikeutta todennäköisesti rajoitettaisiin ja tulkittaisiin samankaltaisesti. Tämä tarkoittaisi sitä, että alueelliset eläinsuojeluyhdistykset eivät saisi valittaa muiden kuin oman alueensa eläinsuojeluasioista. Yhdistysten toiminta-alueiden olisi käytävä ilmi niiden säännöistä. Tämä sinänsä ei ole ongelma, sillä jo nykyisellään useimmilla eläinsuojeluyhdistyksillä on määriteltyinä säännöissään toimialue. Lisäksi säännöissä määritellyn

⁴¹ Ekroos ym. 2010t: 57.

⁴² Mäenpää 2007: 292.

toiminnan tarkoituksen olisi syytä olla kirjattuna niin laajasti, ettei valitusoikeus kaatuisi myöskään siihen, että asian ei katsottaisi olevan sellainen, joka vaarantaa yhdistyksen tavoitteen.

Myös muualla ympäristölainsäädännössä on taattu rekisteröidyille yhdistyksille valitusoikeus. Näitä lakeja ovat muun muassa luonnonsuojelulaki (20.12.1996/1096), vesilaki (27.5.2011/587) sekä maankäyttö- ja rakennuslaki (5.2.1999/132). Yhdistysten valitusoikeutta perustellaan muun muassa sillä, että niillä on alalta jopa viranomaisasiantuntemukseen verrattavissa olevaa asiantuntemusta, joka/mikä on avuksi asian käsittelyssä päätöksentekokoelimesta.⁴³

Sen sijaan eläinsuojeluasioissa valitusoikeutta muille kuin asianosaiselle ja viranomaiselle ei ole myönnetty lainkaan. Miksei eläinsuojeluyhdistyksellä ole samankaltaista lakisääteistä valitusoikeutta? Mäntylä tulkitsee, että eläinsuojelujärjestöjen valitusoikeus (puhevalta) puuttuu siksi, koska verrattuna ympäristönsuojelujärjestöihin, eläinsuojelujärjestöille ei ole samalla tavalla tarvetta alansa asiantuntijoina. Intressinä eläinten etu on yhtenäisempi kuin ympäristöetu ja näin ollen se on voitu määritellä lainsäädännössä tarkemmin. Päätöksentekijä tai päätöksenteossa mukana oleva terveystarkastaja taikka eläinlääkäri edustaa jo riittävällä tavalla eläimen etua. Esimerkiksi eläinlääkäri arvioi tilanteen ja mitoittaa mahdolliset toimenpiteet ammattitaitonsa perusteella. Olisi todennäköistä, että vaikka eläinsuojelujärjestöillä olisi asiassa puhevalta, järjestön ja päätöksentekijän näkemykset päätöksen lainmukaisuudesta eivät juurikaan poikkeaisi toisistaan, sillä molempien näkemykset pohjautuvat samaan – eli aiemmin määriteltyyn yhtenäisempään ja tarkempaan – säädökseen.⁴⁴ Ympäristöasiassa käsiteltävänä oleva päätös taas koskee pikemminkin yleisempää intressiä

Yhdistyksen valitusoikeus asianosaisperusteella hallintolainkäyttölain nojalla

Muutoksenhaku sekä valitusoikeus perustuvat erityislakien jälkeen hallintolainkäyttölakiin (26.7.1996/586). Niissä tapauksissa, joissa yhdistykselle ei ole myönnetty jonkin

⁴³ Hollo 2009: 110.

⁴⁴ Mäntylä 2006: 25–26.

erityislain nojalla valitusoikeutta, ainoa muu valitusperuste voi olla asianosaisperustainen. Asianosaisperustainen valitusoikeus koskee siis myös eläinsuojeluyhdistysten ainoa mahdollista valituskeinoa nykyisellään. Yhdistyksen valitusoikeutta yleisessä mielessä ei ole erikseen määritelty hallintolainkäyttölaissa, vaan valitusoikeus on muotoutunut asianosaisen valitusoikeutta koskevan oikeuskäytännön myötä. Hallintolainkäyttölain 6.1 §:n mukaan päätöksestä saa valittaa sellainen taho, johon päätös on kohdistettu taikka jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös vaikuttaa välittömästi. Mäenpään mukaan yhdistyksellä ei lähtökohtaisesti ole asianosaisperusteella valitusoikeutta sellaisista päätöksistä, jotka koskevat yhdistyksen sääntömääräisiä tehtäviä. Näin ollen yhdistyksellä ei olisi valitusoikeutta sellaisiin hallintopäätöksiin, jotka merkittävästikin vaikuttaisivat sellaisiin asioihin, jotka sisältyvät yhdistyksen keskeiseen toimialaan ja tarkoitukseen taikka edunvalvonnan piiriin kuuluviin asioihin. Toisaalta oikeuskäytäntö ei yhdistyksen valitusoikeutta harkittaessa ole ollut täysin yhteneväinen, ja valitusoikeuden on joissakin tapauksissa tulkittu koskevan myös yhdistyksen sääntömääräiseen tehtävään ja toimialaan liittyvää päätöstä. Mäenpään mukaan yhdistyksen valitusoikeuden tulkinnassa on kuitenkin nähtävissä trendi, jonka mukaan valitusoikeus on laajenemaan päin.⁴⁵

2.2 Eläinsuojeluviranomaiset

Eläinsuojeluviranomaiset on määritelty eläinsuojelulain 3 luvussa. Valtionhallinnon eläinsuojeluviranomaisina toimivat maa- ja metsätalousministeriö, Ruokavirasto sekä aluehallintovirastot. Ylimpänä viranomaisena eläinsuojeluasioissa toimii maa- ja metsätalousministeriö, joka valvoo ja ohjaa eläinsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä lopetusasetuksen noudattamista ja täytäntöönpanoa. Vuonna 2006 perustettiin Elintarviketurvallisuusvirasto Evira, johon siirtyi joitakin maa- ja metsätalousministeriön tehtäviä, kuten eläinten hyvinvointiin liittyvät asiat, joita ovat muun muassa eläintenpitokiellot, koe-eläintoiminta, eläinkuljetukset sekä eläintautien torjuntaan ja rajatarkastuksiin liittyvät tehtävät. Lisäksi Eviraan siirtyi eläinlääkärien laillistamiseen ja ammatinharjoittamiseen sekä eläinten ja eläimistä saatavien tuotteiden vientiin ja tuontiin

⁴⁵ Mäenpää 2007: 289–290.

liittyvät asiat.⁴⁶ Eviran varsinaisena laissa määriteltynä tehtävänkuvana on keskushallinnon viranomaisena valvoa ja ohjata eläinsuojelulainsäädännön noudattamista ja täytäntöönpanoa. 1.1.2019 Evira, Maaseutuvirasto sekä osa Maanmittauslaitoksen tietotekniikan palvelukeskusta yhdistettiin uudeksi Ruokavirastoksi. Ruokavirasto on määritellyt tehtäväkseen muun muassa edistää, valvoa ja tutkia eläinten terveyttä ja hyvinvointia. Uusien tehtävien ohella Ruokavirasto jatkaa vanhoja Eviran tehtäviään.⁴⁷

Aluehallintovirastot omilla toimialueillaan huolehtivat eläinsuojelulainsäädännön noudattamisen valvonnasta ja täytäntöönpanosta. Aluehallintovirastoille kuuluu toimivaltaa esimerkiksi joissakin eläimiin liittyvissä ilmoitus-, lupa- ja rekisteröintiasioissa. Virastojen tehtävänä on myös ohjata alueellaan toimivien kuntien eläinsuojeluvalvontaa. Aluehallintovirastoilla on myös omia läänineläinlääkäreitä, jotka tekevät eläinsuojelutarkastuksia.⁴⁸ Aluehallintovirastoilla on lisäksi mahdollisuus määräämillään ehdoilla myöntää yksityiselle henkilölle oikeus toimia eläinsuojeluvalvojana. Aluehallintoviraston eläinsuojeluvalvojan perehdytään tarkemmin kappaleessa 2.3.

Maa- ja metsätalousministeriön alaisuuteen perustettiin vuonna 2013 ensimmäisen eläinsuojeluasiamiehen määräaikainen tehtävä. Tehtävä perustui Jyrki Kataisen hallitusohjelmaan. Eläinsuojeluasiamiehen tehtäväksi määriteltiin eläinten hyvinvoinnin edistäminen ja parantaminen yhteiskunnan eri osa-alueilla. Asiamiehen päämääränä oli edistää sekä tukea yhteistyötä eri eläinten hyvinvointiin liittyvien toimijoiden välillä eläinten hyvinvoinnin parantamiseksi. Lisäksi tehtäväalueeseen kuului osallistuminen eri neuvottelukuntien ja työryhmien toimintaan eläinsuojeluasioissa.⁴⁹ Eläinsuojeluasiamiehen määräaikainen virka loppui 31.12.2015, eikä virkaa julkisten varojen säästämiseksi tuolloin jatkettu⁵⁰. Kuitenkin hallituksen vaihtuessa 2019 Antti Rinteen hallitus otti hallitusohjelmansa uudestaan eläinsuojeluasiamiehen viran perustamisen⁵¹. Tämän työn tekohetkellä eläinsuojeluasiamiehen virkaan ei ole vielä valittu ketään.

⁴⁶ Maa- ja metsätalousministeriön historiaa 2016.

⁴⁷ Mikä on Ruokavirasto? 2019.

⁴⁸ Aluehallintovirasto 2013.

⁴⁹ Eläinsuojeluasiamiehen tehtävä perustettu maa- ja metsätalousministeriöön 2013.

⁵⁰ Eläinsuojeluasiamies 2015.

⁵¹ Antti Rinteen hallitusohjelma 6.6.2019: 45.

Paikallisen tason eläinsuojeluviranomaisina toimivat eläinsuojelulain mukaan kunnan eläinlääkäri, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija sekä poliisi. Heidän tehtävänä on valvoa kuntansa alueella eläinsuojelulainsäädännön noudattamista. Lisäksi on olemassa toimipaikkakohtaisia eläinsuojeluvalvontaviranomaisia. Eläinsuojelulain 37 §:n mukaan teurastamoissa ja poroteurastamoissa eläinsuojelulainsäädännön noudattamista valvovat tarkastuseläinlääkäri sekä lihantarkastaja. Rajaeläinlääkäri taas valvoo lain noudattamista eläinlääkinnällisen rajatarkastusaseman sekä rajanylitys- ja maastapoistumispaikan alueella.

On huomattava, että eläinsuojelulaissa valvontatehtäviä ei ole määrätty kunnan tehtäväksi vaan kunnaneläinlääkäriin tehtäväksi. Tämä tarkoittaa sitä, että eläinsuojeluvalvonta ei ole varsinaisesti kunnallista toimintaa vaan valtio ostaa eläinsuojeluvalvonnan kunnilta toimeksiantotehtävinä. Valvontaeläinlääkäriin virkojen perustamista kuntiin ohjaavat Evira, nyttemmin Ruokavirasto, sekä aluehallintovirastot. Nykyään kunnissa pääsääntöisesti on erityisiä valvontaeläinlääkäreitä, jotka eivät lähtökohtaisesti osallistu eläinlääkäripalvelujen tuottamiseen. Valtion alaisten valvontatehtävien lisäksi monet valvontaeläinlääkärit kuitenkin suorittavat myös kunnille kuuluvia valvontatehtäviä, kuten elintarvikevalvontaa ja alkutuotannon valvontaa. Vaikka kunnat saavat aluehallintovirastojen kautta valtiolta korvauksen valvontaeläinlääkäriin suorittaman eläinsuojeluvalvonnan välittömistä kustannuksista, on kunnan huolehdittava ja kustannettava eläinlääkintähuoltolain mukaan tälle toimitilat sekä työvälineet ja niiden käytön ohjaus.⁵²

Poliisilla on kaksitasoinen toimivalta eläinsuojeluasioissa. Ensinnäkin poliisilla on velvollisuus antaa tarkastustoimenpiteiden suorittamiseksi virka-apua. Toiseksi poliisille muodostuu myös toimimisvelvollisuus silloin, jos on syytä epäillä eläinsuojelurikosta taikka -rikkomusta.⁵³ Mikäli kunnan eläinlääkäripäivystystä ei hoida kunnaneläinlääkäri, ainoana toimivaltaisena eläinsuojeluviranomaisena kunnassa on virka-ajan ulkopuolella tällöin poliisi⁵⁴. Eduskunnan oikeusasiamies on kuitenkin todennut ratkaisussaan 1035/4/01, että poliisin rooli tulisi eläinsuojeluasioissa olla lähinnä avustava siitä

⁵² Nurminen 2014: 7, 12, 15.

⁵³ Helminen et al 2012: 466.

⁵⁴ Nurminen 2014: 14.

huolimatta, että poliisilla onkin toimivaltaa tehdä merkittäviä päätöksiä esimerkiksi eläinsuojelulain 44 §:n nojalla⁵⁵.

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa 1035/4/01 A oli tehnyt oikeusasiamiehelle kantelun, jossa hän arvosteli poliisin menettelytapoja eläinsuojeluasiassa. A:n mukaan poliisi oli lainvastaisesti ottanut häneltä kahdeksan koiraa huostaansa, vaikka näin jyrkkiä toimia ei hänen mukaansa ollut aihetta käyttää. Kaksi Helsingin poliisilaitoksen poliisia olivat 5.2.2001 tehneet A:n luokse eläinsuojelutarkastuksen. Tarkastuspöytäkirjassa todettiin ”viisi koiraa kytkettyinä ulos -23 asteen pakkasessa liian lyhyissä naruissa ja ilman asianmukaisia suoja”. Poliisi oli konsultoinut asiassa puhelimitse eläinlääkärinä, joka ohjeisti, että koirat tai ainakin osa niistä oli otettava kiireesti huostaan eläinsuojelulain 44 §:n nojalla. Poliisipartio oli samana päivänä palannut eläinsuojeluyhdistyksen eläinsuojeluvuorijan sekä eläintenhoitajan kanssa paikalle, ja viisi koiraa otettiin huostaan. A halusi luopua myös lopuista kolmesta koirasta, jotka näin ollen otettiin myös mukaan. Perusteiksi kiireelliselle toimenpiteelle oli pöytäkirjaan merkitty ”huostaanotto eläinsuojelullisista syistä (mm. paleltumisen estämiseksi). Toistuvien rikkeiden ja annettujen kieltojen ja määräysten laiminlyömisestä vuoksi ei ole tarkoituksenmukaista palauttaa eläimiä omistajalleen.” A oli valittanut päätöksestä Helsingin hallinto-oikeuteen, joka määräsi koirat palautettavaksi A:lle. Helsingin HaO oli katsonut, että 5.2.2001 oli kyllä ollut sellaiset olosuhteet, joiden seurauksena koirat piti kiireellisenä toimenpiteenä ottaa huostaan, mutta sittemmin sään lauhtuessa edellytyksiä ei enää ollut. Sinänsä Helsingin HaO eikä eduskunnan oikeusasiamies katsovat, että päätöksen tehnyt ylikonstaapeli olisi ylittänyt harkintavaltansa taikka käyttänyt sitä väärin, tehdessään päätöksen kiireellisestä toimenpiteestä.⁵⁶

Oikeusasiamies perustelee kantaansa siten, että eläinlääkäreillä on alan erityisammattilaisina merkittävästi paremmat valmiudet eläimen tilanteen sekä tarvittavien toimenpiteiden arvioimiseen. Mikäli poliisi ei saa tilanteessa eläinlääkärinä paikan päälle, on useimmiten eläinlääkäri saatavissa puhelimeen konsultoitavaksi. Jos poliisin on kuitenkin itsenäisesti tehtävä kiireellisessä eläinsuojeluasiassa päätös, tulisi sen oikeusasiamiehen mukaan rajoittaa päätökset vain välttämättömiin sekä välittömästi vaadittaviin toimiin eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi.⁵⁷

⁵⁵ EOAK 1035/4/01.

⁵⁶ EOAK 1035/4/01.

⁵⁷ EOAK 1035/4/01: 6.



Kuvio 2. Eläinsuojeluviranomaisten hierarkia.

2.2.1 Virka-apu ja viranomaisten yhteistyö

Koska tavalliselta hallintoviranomaiselta puuttuu toimivalta välittömien voimakeinojen/hallintopakkeinojen käyttämiseen, tarvitaan toisinaan virka-apua, jotta hallintopäätökset pystytään täytäntöönpanemaan⁵⁸. Virka-avulla tarkoitetaan sitä, että virka-apua

⁵⁸ Mäenpää 2003: 420–421.

antava viranomaisena käyttää toisen viranomaisen tehtäväpiirissä omaa toimivaltaansa, jotta virka-apua tarvitseva viranomaisena voisi toteuttaa jonkin sille suoritettavaksi annettua tehtävää. Virka-apun antamisessa on useimmiten siis kyse tosiasiallisen julkisen vallan käytöstä ja käytännössä keskeisin virka-apua antava viranomaisena on poliisi.⁵⁹

Hallintolain (6.6.2003/434) 10.2 §:n johdosta viranomaisten välinen virka-apu perustuu aina erityissäännöksiin, joten eläinsuojelulakiin on otettu oma säännöksensä virka-apun antamisesta. Lain 50 §:n mukaan poliisi on tarvittaessa velvollinen antamaan valvontaviranomaisille sekä eläinsuojeluvalvojalle virka-apua eläinsuojelulain sekä sen nojalla annettujen määräysten ja säännösten sekä lopetusasetuksen valvontaan liittyen. Tilanne velvoittaa poliisin antamaan virka-apua silloin, jos valvontaviranomaisia tai eläinsuojeluvalvojaa estetään suorittamasta valvontatehtäväänsä ja esteen poistamiseksi tarvitaan poliisin välittömien hallintopakkokeinojen käyttämisen toimivaltuuksia. Poliisin antamaan virka-apuun voi siis sisältyä myös voimakeinojen käyttämistä⁶⁰. Vastaavasti kunnaneläinlääkärin on annettava poliisille virka-apua, mikäli sitä eläimeen kohdistuvan menettämisseuraamuksen täytäntöönpanossa tarvitaan. Edellisten ohella Tullin on annettava virka-apua rajaeläinlääkärille tämän pyynnöstä.

Virka-apun lisäksi voidaan eläinsuojeluvalvonnassa tarvita viranomaisten yhteistyötä. Hallintolain 10.1 §:n mukaan ”Viranomaisen on toimivaltansa rajoissa ja asian vaatimassa laajuudessa avustettava toista viranomaista tämän pyynnöstä hallintotehtävän hoitamisessa sekä muutoinkin pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.” Säännös on luonteeltaan yleinen ja sen päämääränä on vahvistaa rakenteellisesti viranomaisten yhteistyötä. Tehokkaalla ja asianmukaisella viranomaisten yhteistyöllä kohennetaan hallintotoiminnan tehokkuutta ja laatua.⁶¹ Käytännön eläinsuojeluvalvontatyössä viranomaisten yhteistyötä tapahtuu esimerkiksi silloin, kun sosiaaliviranomaiset tai kotihoitopalvelu huomaa asiakkaansa laiminlyövä eläintensä hoidon ja hän ilmoittaa siitä eläinsuojeluviranomaiselle. Viranomaiset voivat yhdessä sitten eräänlaisena moniammatillisena tiiminä harkita, mitä toimenpiteitä kohde vaatii.

⁵⁹ Mäenpää 2011: 106; Mäenpää 2013: 421.

⁶⁰ Mäenpää 2011: 106.

⁶¹ Mäenpää 2011: 104.

2.3 Eläinsuojelusektorin muut toimijat

2.3.1 Aluehallintoviraston vapaaehtoiset eläinsuojeluvalvojat

Eläinsuojelulain 38 §:n mukaan aluehallintovirastoilla⁶² on oikeus määräämillään ehdoilla myöntää oikeus eläinsuojeluvalvojana suorittaa tarkastuksia. Ehdoissa voidaan esimerkiksi rajata eläinsuojeluvalvojan toimialuetta sekä eläimiä, joita valvonta koskee. Lisäksi oikeus toimia eläinsuojeluvalvojana voidaan ehdoissa määrätä kestäväksi vain tietyn määräajan.⁶³ Henkilöllä on oltavat koulutuksen sekä käytännön kokemuksen kautta hankittuna riittävä perehtyneisyys tarkastuksen kohteena olevaan eläinlajeihin sekä eläinsuojeluvaatimuksiin, jotka on kyseiselle eläinlajille asetettu. Henkilön on myös tullut suorittaa Ruokaviraston⁶⁴ järjestämä eläinsuojeluvalvojakurssi. Lain mukaan eläinsuojeluvalvojan tarkastusoikeus voi valvojan pätevyyyden perusteella koskea joko yksittäistä taikka useampaa eläinlajia. Kotirauhan piiriin ulottuva tarkastus rajataan pois eläinsuojeluvalvojan tarkastusoikeuksista siten, ettei hänellä ole oikeutta yksin tarkastaa kohdetta, joka on kotirauhan piirissä. Eläinsuojelulain 39 § antaa kuitenkin eläinsuojeluvalvojalle oikeuden tarvittaessa avustaa eläinsuojeluviranomaista kotirauhan piiriin kohdistuvassa eläinsuojelutarkastuksessa, kunhan aluehallintoviraston hänelle määräämät ehdot ja eläinsuojelulain määrittämät eläinsuojeluvalvojan oikeudet eivät ylitä.

Aluehallintoviraston myöntämään eläinsuojeluvalvojaan sovelletaan rikosoikeudellista virkavastuuta koskevia säännöksiä. Eläinsuojeluvalvojan vahingonkorvausvelvollisuus tarkastuksessa mahdollisesti aiheuttamastaan vahingosta määräytyy vahingonkorvauslain perusteella. Mikäli eläinsuojeluvalvoja laiminlyö aluehallintovirastojen määrittämien ehtojen noudattamista tai muutoin rikkoo olennaisella tavalla tarkastusta koskevia velvoitteita, on aluehallintovirastolla oikeus peruuttaa myöntämänsä oikeus. Myönnetty oikeus eläinsuojeluvalvojana suorittaa tarkastuksia on mahdollista peruuttaa myös muusta perustellusta syystä. Hallituksen esityksen mukaan eläinsuojeluvalvojan oikeus voidaan peruuttaa esimerkiksi siinä tapauksessa, jos eläinsuojeluvalvoja on osoittanut valvontaa

⁶² aiemmin lääninhallituksilla

⁶³ HE 36/1995 vp: 32.

⁶⁴ ennen 1.1.2019 Elintarviketurvallisuusvirasto Evira

suorittaessaan, ettei hän ansaitse tehtävän hoitamiseksi edellytettyä luottamusta taikka hänellä ei muutoin voida katsoa olevan tehtävän hoitamiseen tarvittavaa soveltuvuutta⁶⁵.

Ruokaviraston uusimman raportin ”Eläinten hyvinvoinnin valvonta 2018” mukaan aluehallintovirastojen oikeuttamia eläinsuojeluvalvojia toimii koko Suomessa yhteensä 18 henkilöä, kussakin aluehallintovirastossa 1–4 henkilöä (Lounais-Suomen aluehallintovirastoa lukuun ottamatta). Eläinsuojeluvalvojat ovat suorittaneet tarkastuksia raportin mukaan lähinnä yhdessä virkaeläinlääkärin tai poliisin kanssa.⁶⁶ Eläinsuojeluvalvojat tekevät siis vähenevässä määrin itsenäisiä tarkastuksia.

2.3.2 SEY Suomen Eläinsuojelu ry:n vapaaehtoiset eläinsuojeluneuvoajat

SEY Suomen eläinsuojelu ry⁶⁷ kouluttaa vapaaehtoisia kansalaisia eläinsuojeluneuvojiksi. SEY:n eläinsuojeluneuvojia kutsuttiin aiemmin eläinsuojeluvalvojiksi, mutta jotta SEY:n valvojat eivät sekoittuisi aluehallintovirastojen valtuuttamiin eläinsuojeluvalvojiin, SEY muutti nimen neuvojaksi. Eläinsuojeluneuvojien toimenkuvaan kuuluu neuvonta puhelimitse ja sähköpostitse sekä ilmoitusten perusteella tehtävät eläinsuojeluneuvontakäynnit eläinten pitopaikkoihin. Tavallisesti ilmoitusten perusteella neuvojille ilmittyneet eläinsuojelulliset epäkohdat selviävät neuvonnalla ja yhteistyöllä eläimen omistajan kanssa. Mikäli tapaus on vakavampi eikä neuvonta riitä, eläinsuojeluneuvoja tekee asiasta ilmoituksen eläinsuojeluviranomaiselle. SEY:n neuvojilla ei siis ole oikeuksia antaa eläinsuojelukohteelle määräyksiä tai varoituksia – ainoastaan neuvoja.⁶⁸ Neuvoja ei myöskään viranomaisten tavoin voi astua kotirauhan piiriin, vaan tähän tarvitaan aina asukkaan suostumus. Tämän johdosta käyntiä eläimen pitopaikkaan ei pidetäkään oikeudellisessa mielessä tarkastuksena.

Tällä hetkellä eläinsuojeluneuvojia on yhteensä noin 80. Uusia eläinsuojeluneuvojia koulutettiin viimeksi keväällä 2018. Eläinsuojeluneuvojia on siis kattava määrä eri puolilla Suomea. Vuosittain neuvojat tekevät neuvontakäyntejä noin 2000:een eläinten

⁶⁵ HE 36/1995 vp: 32.

⁶⁶ Ruokaviraston raportti 2018: 8.

⁶⁷ ennen 19.5.2019 Suomen Eläinsuojeluyhdistysten Liitto ry.

⁶⁸ SEY Suomen Eläinsuojeluyhdistysten liitto ry 2016.

pitopaikkaan ja neuvoja annetaan noin 20 000 kertaa.⁶⁹ Eli määrä on kieltämättä suuri ja potentiaalia eläinsuojeluneuvojien hyödyntämiseen olisi. Jo nyt esimerkiksi Helsingin yliopiston kliinisen eläinlääketieteen laitoksen professori Outi Vainio on todennut SEY:n eläinsuojeluneuvojien koko maan kattavan verkoston toimivan virkaeläinlääkäreiden toimintaa muistuttavalla tavalla. Hänen kuvailunsa mukaan eläinsuojeluneuvojien tekemät neuvontakäynnit ovat ”viranomaiselle kuuluvaa työtä, jota vapaaehtoiset tekevät palkatta”.⁷⁰

Eläinsuojelulakia ollaan parhaillaan uudistamassa. SEY:llä on kirjattuna omat tavoitteensa, joita se pyrkii lakiin saamaan. Yksi näistä tavoitteista koskee eläinsuojelun valvontaa. Uudessa laissa olisi muun muassa turvattava valvontaresurssien riittävyys. Niinpä SEY nimenomaisesti tarjoaa valvontaviranomaisten avuksi ”eläinsuojelutyöhön kouluttamia ja valvomiaan vapaaehtoisia henkilöstöresursseja”. SEYn tavoitteen mukaisesti lailla olisi mahdollistettava se, että viranomaiset saavat käyttää valvontatehtävissään hyväksi ulkoisia asiantuntijoita, mukaan lukien kolmannen sektorin vapaaehtoiset, eli esimerkiksi SEYn eläinsuojeluneuvojat. SEY perustelee tätä muun muassa sillä, että jos tarkastusta tekevä valvontaeläinlääkäri saisi ottaa käynnille parikseen ulkopuolisen toimijan, tämä lisäisi tilanteen työturvallisuutta. Lisäksi tarkastuksen kohteen oikeusturvan toteutumiseksi olisi hyvä, että tarkastuskäynnillä olisi läsnä vähintään kaksi jäävitöntä henkilöä. Tämä lisäisi viranomaisen tekemien havaintojen ja kirjausten luotettavuutta.⁷¹

2.4 Eläinsuojeluvalvonta käytännössä

Keskeisimpänä eläinsuojelun valvontatoimenpiteenä on eläinsuojelutarkastus. Eläinsuojelutarkastuksen seurauksena voi olla neuvojen antaminen, ilmoituksen tekeminen, kiellot ja määräykset, uhkasakko ja teettämishukka, kiireelliset toimenpiteet, takavarikko sekä rikosilmoitus. Valvontaan kuuluu myös asianosaisen oikeusturvasta huolehtiminen.

⁶⁹ SEY Suomen Eläinsuojeluyhdistysten liitto ry 2016.

⁷⁰ Vainio 2006.

⁷¹ SEY Suomen Eläinsuojeluyhdistysten liitto ry 2018.

Maininnan arvoista eläinsuojeluvalvontaan liittyen on se, että eläinten kohtelun laiminlyönti voi vaikuttaa myös kyseessä olevan henkilön muihin elämän osa-alueisiin. Esimerkiksi KHO:n ratkaisussa 10.5.2016/1955 henkilöä ei katsottu sopivaksi hankkimaan tai pitämään hallussaan ampuma-aseita siksi, koska tämä oli laiminlyönyt tuotantoeläinten hoidon sekä niihin liittyvät eläinsuojelumääräykset⁷².

KHO:n ratkaisussa 10.5.2016/1955 poliisilaitos oli peruuttanut henkilön A ampuma-aseiden hallussapitoluvat. A oli vuosien ajan laiminlyönyt tilallaan eläinsuojelumääräyksiä ja aiheuttanut eläimille tarpeetonta kärsimystä, joten A:n ei katsottu olevan sellainen henkilö, joka olisi kykenevä pitämään ampuma-aseita hallussaan. A valitti poliisilaitoksen päätöksestä hallinto-oikeuteen, mikä hylkäsi valituksen. KHO ei tehnyt muutoksia HaO:n päätökseen. HaO:n päätöksen mukaan ampuma-aselain 67 §:n 2 momentin 4 kohdan yksityiskohteisissa perusteluissa on kerrottu, mitä luvan peruuttaminen edellyttää: ampuma-aseluvan hallussapitäjän elämäntapa taikka käyttäytyminen olisi luvan haltijan oman tai toisten henkilöiden turvallisuutta vaarantavaa. Harkintavaltaa ei ollut kuitenkaan rajattu edellä mainittuihin ehtoihin, vaan sopimattomuus hankkia tai pitää hallussa ampuma-aseita sekä teon kokonaisarvio olivat myös ratkaisevia tekijöitä. A:n vuosia kestänyt piittaamaton suhtautuminen muun muassa eläinsuojelumääräyksiin ja viranomaisten antamiin kieltoihin ja määräyksiin osoitti A:n yleistä elämänhallinnan puutetta. Lisäksi A oli vielä jatkanut eläinten kaltoinkohtelua senkin jälkeen kun poliisi oli ottanut A:n aseet väliaikaisesti haltuunsa, ja kun häntä oli kuultu ampuma-aselain mukaisessa tutkinnassa. Näiden syiden perusteella A:ta oli pidettävä ampuma-aselain 67 §:n 2 momentin 4 kohdan perusteluissa ilmenevin edellytyksin epäsoveliaana pitämään ampuma-aseita hallussaan. Kokonaisarviossa oli otettu huomioon myös se, että A oli maatalouden ammattilainen, jolta edellytetään hyvätaisoista eläintenhoitoa.⁷³

Ratkaisussa ei mainita, että A olisi tuomittu eläinsuojelurikkomukseen taikka -rikokseen, eli ampuma-aseluvan peruuttamiseen riitti jo se, että A oli osoittanut vakavaa piittaamattomuutta eläinten hyvinvoinnista sekä eläinlääkäreiden toistuvasti antamista kielloista ja määräyksistä. Tässä tapauksessa kyseessä olivat tuotantoeläimet, mutta ratkaisun lopputuloksen kannalta kyseessä voisi yhtä hyvin olla lemmikkieläin.

2.5 Eläinsuojelutarkastus

Eläinsuojelulain 39 §:n mukaan eläinsuojeluviranomaiset saavat suorittaa kohteeseen tarkastuksen, mikäli on aihetta epäillä, että eläintä kohdellaan, hoidetaan tai käytetään eläinsuojelulain taikka sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten tai lopetusasetuksen

⁷² KHO 10.5.2016/1955.

⁷³ KHO 10.5.2016/1955.

vastaisesti. Tarkastuksen saa suorittaa myös ilman epäilyä, jos kyseessä on esimerkiksi sirkus, eläintarha tai eläinkilpailu. Ilman epäilyä tarkastuksen voi kaikissa teurastamon tai poroteurastamon eläintiloissa tehdä tarkastuseläinlääkäri tai lihantarkastaja. Tarkastuksen sisältöön kuuluu oikeus päästä tiloihin, joissa eläintä pidetään, ottaa tarpeenmukaisia näytteitä ja tarkastaa eläin ja sen pitopaikka sekä sitä varten tarkoitettua juotavaa, ravintoa, välineitä ja varusteita. Myös esimerkiksi tuotantoeläimiä koskeva kirjanpito on oltava mahdollista tarkistaa.

Tarkastusta suunniteltaessa ja itse tarkastuksessa on otettava huomioon perustuslaissa perusoikeudeksi määritelty yksityiselämän suoja, jolla on turvattu jokaisen kotirauha, yksityiselämä sekä kunnia. Yksityiselämän suoja määrittelevään pykälään on kuitenkin säädetty lakivaraus, jonka mukaan kotirauhan piiriin ulottuvista välttämättömistä toimenpiteistä voidaan säätää lailla perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi. Rikosepäilyn on kuitenkin oltava aina konkreettinen ja yksilöity eikä yleinen rikostorjuntatarkoitus täytä kyseistä vaatimusta.⁷⁴

Eläinsuojelulain mukaan kotirauhan piirissä viranomaisen saa suorittaa tarkastuksen vain silloin, jos se on tarkastuksen kohteena olevien tekijöiden selvittämistä varten välttämättöntä ja jos eläimen omistajan tai haltijan on aiheutta epäillä syyllistyvän eläinsuojelulain vastaiseen ja rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn. Kotirauhan suoja ei siis estä tekemästä tarkastuksia, vaan ainoastaan rajoittaa tilanteita, joissa tarkastus voidaan suorittaa. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa koskien hallituksen esitystä laiksi eläintunnistusjärjestelmästä ja eläintautilain muuttamisesta (HE 188/2009 vp) perustuslakivaliokunnan kanta kotirauhan piiriin oli kuitenkin rajoitetumpi: kannan mukaan esimerkiksi pelkkä eläimen hyvinvoinnin vaarantamisen estäminen ei oikeuta tarkastukseen kotirauhan piirissä⁷⁵. Maa- ja metsätalousministeriö kuitenkin katsoi omassa lausunnossaan samaan esitykseen, että eläinten kohtelua ja eläinten hyvinvoinnin turvaamista koskevan eläinsuojelulain nojalla tarkastuksia saadaan tehdä kotirauhan piiriin ja varmistaa eläinten asianmukainen kohtelu⁷⁶. Niinpä tarkastusoikeus kotirauhan piiriin jätettiin kyseiseen lakiin.

⁷⁴ Viljanen 2001: 202.

⁷⁵ PeVL 34/2008 vp: 3.

⁷⁶ MmVM 1/2010 vp: 4.

Eläinsuojelutarkastuksen kannalta olennaisesti määriteltynä kotirauhan suojan piiriin kuuluu rikoslain (19.12.1889/39) 24 luvun 11 §:n mukaan asunnot ja muut asumiseen tarkoitettut tilat sekä asuintalojen porraskäytävät. Lisäksi pihat ja niihin välittömästi liittyvät rakennukset ovat asukkaan kotirauhan piirissä. Huomionarvoista on, että vaikka asianomainen antaisi tarkastukselle suostumuksensa, ei tämä perustuslakivaliokunnan tulokinnan mukaan automaattisesti laajenna tarkastuksen tekijää ulottamaan toimivaltaansa kotirauhan piiriin. Tarkastus kotirauhan piirissä siis lähtökohtaisesti edellyttää nimenomaista laissa säädettyä toimivaltaa.⁷⁷ Aluehallintoviraston vapaaehtoinen eläinsuojeluvälvoja ei saa eläinsuojelulain 38 §:n mukaan suorittaa tarkastuksia kotirauhan piirissä. Eläinsuojeluvälvoja voi kuitenkin 39 §:n perusteella tarvittaessa avustaa eläinsuojeluviranomaista kotirauhan piiriin ulottuvan tarkastuksen suorittamisessa tarkastusoikeutensa rajoissa.

Tarkastuksen menettelylliset säännökset löytyvät hallintolaista. Hallituksen esityksen hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp) mukaan asianosaisen oikeusturva edellyttää sitä, että hänelle taataan oikeus olla tarkastuksessa läsnä. Asianosaisella on myös oltava oikeus esittää tarkastuksen tekijälle mielipiteensä sekä kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä asioista. Tarkastuksesta on sen jälkeen viipymättä laadittava tarkastuskertomus, joka annetaan tiedoksi asianosaiselle.⁷⁸ Tarkastuskertomuksesta on käytävä ilmi tarkastuksen kulku sekä sen aikana tehdyt oleelliset havainnot. On huomattava, että tarkastuskertomus on laadittava myös silloin, kun tarkastuksessa ei ole havaittu puutteita eläinhoidossa. Tämä on tärkeää esimerkiksi kohteen oikeussuojan kannalta.⁷⁹ (Ks. liitteenä 1 on Ruokaviraston tarkastuskertomus-/hallintopäätöslomake eläinsuojeluasiassa.)

⁷⁷ PeVL 19/2000 vp: 9; PeVL 40/2006: 2.

⁷⁸ HE 72/2002 vp: 94.

⁷⁹ Wahlberg 2011: 2.

2.5.1 Eläinsuojelutarkastuksen seuraukset

Neuvot ja ilmoitukset

Eläinsuojelulain 40 § on tarkoitettu lievittämään vähäisiä epäkohtia eläintenpidossa. Lain mukaan eläinsuojelutarkastuksen tekijän on ensisijaisesti neuvon eläimen omistajaa tai haltijaa pyrittävä edistämään eläimen hyvinvointia. Neuvonnan avulla pyritään tarkastuksessa ilmenneiden lievien eläinsuojelullisten epäkohtien korjaamiseen. Jotta tilanteessa voitaisiin turvautua pelkästään neuvontaan, tulisi tilanteen hallituksen esityksen mukaan olla sellainen, jossa ei vielä varsinaisesti ole kyseessä eläinsuojelulain tai sen nojalla annettujen määräysten ja säännösten taikka lopetusasetuksen rikkominen. Käytännössä neuvoilla voidaan pyrkiä vaikuttamaan esimerkiksi eläimen ruokintaan taikka eläimen liikunnan tarpeen tyydyttämiseen. Jos tarkastustilanteessa kuitenkin huomataan tapahtuneen edellä mainittujen lakien rikkomista tai aiemmin annetulla neuvonnalla ei ole ollut vaikutuksia, tulisi tarkastuksen tekijän ryhtyä heti pykälissä 41–42 taikka 44 tarkoitettuihin toimenpiteisiin, jotta eläinsuojelulliset epäkohdat voidaan korjata.⁸⁰ 41 § sisältää velvoitteen tehdä ilmoitus ylemmän asteiselle hallintoelimelle.

Wahlberg on tehnyt empiirisen tutkimuksen pykälien 40 ja 42 (ks. tarkemmin myöhemmin tässä kappaleessa) käytännön soveltamisesta. Tutkimus koskee tuotantoeläimiä, mutta tuloksia voidaan mielestäni yleistää myös muita eläimiä koskevaan valvontaan. Tutkimuksen mukaan viranomaisissa on edellä mainittujen pykälien soveltamisessa epäselvyyttä. Viranomaisen voi olla esimerkiksi tarkoitus vain neuvoa lievissä epäkohdissa, mutta joidenkin neuvojen sanamuodot kuulostavat kuitenkin siltä, että ne olisivat tosiasiasa kieltoja tai määräyksiä. Wahlberg on tulkinnut tutkimustulokset niin, että tällaisia 40 §:n ”tuella” tehtyjä 42 §:n määräyksiä pidetään lievempinä sääntely- ja kieltomuotoina. Oikeudellisessa mielessä pykälien 40 ja 42 ero on siinä, että 40 §:n mukaiset neuvot eivät velvoita neuvonnan kohdetta mihinkään toimenpiteeseen, mutta 42 § velvoittaa sitovasti. Mikäli edellä kerrottua pykälien ”sekoituksen” soveltamista ilmenee, on lakia sovellettu virheellisesti. Tällä voi olla kauaskantoisiakin negatiivisia vaikutuksia sekä eläimen omistajalle/hallitsijalle että eläimelle. Omistajalle/hallitsijalle voi jäädä epäselväksi mitkä

⁸⁰ HE 36/1995 vp.

määräykset ovat sitovia ja mitkä taas on annettu vain neuvonnan muodossa. Tällainen pykälien tehoton käyttö voi johtaa siihen, että eläimen olot pysyvät muuttumattomina taikka jopa huononevat entisestään.⁸¹

Aluehallintoviraston oikeuttaman eläinsuojeluvalvojan tarkastukseen liittyvä toimivalta taas ulottuu ainoastaan neuvonnan antamiseen tai ilmoituksen tekemiseen⁸². Mikäli eläinsuojeluvalvoja havaitsee tekemänsä tarkastuksen perusteella, että eläinsuojelulakia tai sen nojalla annettua säännöstä tai määräystä taikka lopetusasetusta on rikottu, hänen on tehtävä asiasta ilmoitus varsinaiselle eläinsuojeluviranomaiselle. Kyseisen viranomaisen on ilmoituksen johdosta tarvittaessa annettava eläinsuojelulain 42–43 §:ssä tarkoitettu kieltö, määräys, uhkasakko tai teettämishukka tai hänen on ryhdyttävä 44 §:ssä säädettyihin kiireellisiin toimenpiteisiin. Jos taas tarkastuksen kohteena on teuraseläimiä toimittava eläintenpitoyksikkö ja tarkastuksen tekijänä tarkastuseläinlääkäri, on hänen tehtävä ilmoitus kyseisen alueen aluehallintovirastolle.

Kiellot ja määräykset

Eläinsuojelulain 42 §:n mukaan eläinsuojeluviranomainen voi kieltää jatkamasta taikka toistamasta eläinsuojelulain tai sen nojalla annettujen määräysten tai säännösten tai lopetusasetuksen vastaista menettelyä. Käytännössä kieltomääräykset voivat koskea muun muassa eläimen hoitoa ja ruokintaa tai eläinten pitopaikan puhdistamista tai kunnostamista⁸³. Viranomaisen on myös määrättävä eläimen pitäjä riittävässä määräajassa asian laatuun nähden täyttämään lainmukaiset velvollisuutensa. Kun määräaika on kulunut umpeen, on viranomaisen hallituksen esityksen mukaan varmistettava, että annettuja kieltoja tai määräyksiä on noudatettu⁸⁴. Mikäli uusintatarkastuksia ei toteuteta, eläinsuojelun valvonta voi menettää uskottavuuttaan sekä määräykset ja kiellot merkittävyyttään⁸⁵.

⁸¹ Wahlberg 2011: 93–94.

⁸² HE 36/1995.

⁸³ HE 36/1995 vp.

⁸⁴ HE 36/1995 vp.

⁸⁵ Rauatmaa 2010.

Uhkasakko ja teettämisuhka

Aluehallintovirastolla on eläinsuojelulain 43 §:n perusteella oikeus joko omasta aloitteestaan taikka eläinsuojeluviranomaisen pyynnön johdosta tehostaa uhkasakolla tai teettämisuhalla eläinsuojelulain 42 §:n nojalla annettua kieltoa tai määräystä. Teettämisuhka tarkoittaa uhkaa siitä, että eläinsuojelulainsäädännön luoma tekemättä jätetty velvollisuus teetetään laiminlyöjän kustannuksella. Oikeus päättää uhkasakon tai teettämisuhan asettamisesta on vain aluehallintovirastolla, sillä hallituksen esityksen eläinsuojelulaiksi⁸⁶ mukaan se, että kyseisten pakkokeinojen käytöstä voisi päättää yksittäinen virkamies, ei olisi asianosaisen oikeusturvan kannalta tarkoituksenmukaista. Yleisinä säännöksinä uhkasakkoon ja teettämisuhkaan sovelletaan uhkasakkolakia.

Hallintopakkokeinon käyttäminen vaatii aina siihen oikeuttavaa säännöstä, jossa asianmukaisesti määritellään viranomaisen toimivallan laajuus ja perusteet. Kun hallintopakolla ensisijaisesti vain uhataan asianosaista, on kyseessä välillinen hallintopakko. Välillisen hallintopakon päämääränä on saada uhkan kohde täyttämään esimerkiksi eläinsuojelulainsäädännöstä johtuva velvoitteensa. Tällöin varsinaista pakkoa ei vielä jouduta käyttämään. Jos välillinen hallintopakko ei kuitenkaan tehoa, otetaan käyttöön välitön hallintopakko. Tällöin viranomainen voi tarvittaessa voimakeinoin puuttumalla esimerkiksi asianosaisen vapautteen tai omaisuuteen toteuttaa velvollisuuden taikka palauttaa lainmukaisen tilan. Yleensä tällainen välittömän hallintopakon käyttämisen toimivalta on poliisilla.⁸⁷ Eläinsuojeluasioissa kyseeseen tulee siis poliisin virka-avun käyttäminen.

Kiireelliset toimenpiteet

Eläinsuojelulain 44 § sääntelee kiireellisiä toimenpiteitä. Pykälä luo eläinsuojeluviranomaisille oikeuden poiketa 42 §:n mukaisista kielto- ja määräyksenantotoimenpiteistä ja ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin turvatakseen eläimen hyvinvoinnin. 42 §:stä saa säännöksen mukaan poiketa vain, mikäli eläinsuojelulliset syyt sitä vaativat. Tällainen eläinsuojelullinen syy on kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun eläin kärsii ehdottoman

⁸⁶ HE 36/1995 vp.

⁸⁷ Mäenpää 2003: 132–133.

välttämättömän hoidon puutteesta. Myös silloin voi 44 §:n kiireellinen toimenpide tulla sovellettavaksi, jos eläimen hoidosta vastaava henkilö on kykenemätön hoitamaan eläintä tai hän on tavoittamattomissa ja on oletettavaa, että eläimen hyvinvointi tämän johdosta pikaisesti vaarantuu.⁸⁸ Kun kiireellisiin toimenpiteisiin ryhdytään, on eläimelle mahdollista hankkia hoitoa tai hoitaja muualta sekä eläimen hyvinvoinnin vuoksi ehdottoman tarpeellisia aineita. Jos tämä ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista, on eläin mahdollista lopettaa tai toimittaa teurastettavaksi. Myös myyminen huutokaupalla tai muutoin käyväällä hinnalla on mahdollista. Määräysvalta eläimestä siirtyy 44 §:ää sovellettaessa kokonaan viranomaiselle⁸⁹.

Hallituksen esityksen mukaan eläimen lopettaminen on viimesijainen toimenpide. Lopettaminen on mahdollista silloin, jos eläin on sellaisessa tilassa, että sen hengissä pitäminen olisi ilmeistä julmuutta sitä kohtaan.⁹⁰ Suhteellisuusperiaatteen mukaan kuitenkin aina ensin tulisi käyttää lievempää keinoa. Eli mikäli ajaututaan 44 §:n tarkoittamiin toimenpiteisiin, voidaan eläimen lopettamisen katsoa olevan viimeinen vaihtoehto, ellei eläimen lopettaminen ole välttämätöntä sen kärsimyksen vuoksi eläinsuojelullisista syistä.⁹¹

Lain 44 §:n tarkoittamiin kiireellisiin toimenpiteisiin voidaan ajautua myös sellaisessa tilanteessa, jossa eläimen omistajalle on useita kertoja annettu 42 §:n mukaisia määräyksiä tai kieltoja, eivätkä ne ole johtaneet eläimen olosuhteiden parantumiseen. Tällöin eläinsuojeluviranomainen voi oman harkintansa mukaan katsoa, että eläimen hyvinvointia ei voida näillä lievemmillä menetelmillä turvata, ja kiireellisiin toimenpiteisiin on ryhdyttävä.⁹²

Wahlberg on havainnut empiirisessä tutkimuksessaan, että 43 §:n ja 44 §:n käyttökynnys viranomaisilla on korkea. Tämä voi johtua siitä, että tarkastuksen tekevällä viranomaisella on korkea kynnys sen suhteen, mitä hän pitää eläimelle tarpeettomana kärsimyksenä tai kipuna. Näin ollen, vaikka 43 §:n tai 44 §:n vaatimukset olisivat käytännössä täyttyneet, viranomainen soveltaa kuitenkin alemman asteisia toimenpiteitä. Tällainen

⁸⁸ HE 36/1995 vp.

⁸⁹ Oikeusministeriö 2009: 17.

⁹⁰ HE 36/1995 vp.

⁹¹ Koskela 2013: 12.

⁹² Rauatmaa 2010.

käyttötapa heikentää eläimen suojaa ja pykälien käytön laajuutta. Pykälien korkea käytökyky voi johtaa siihen, että kohteeseen tehdään toistuvia tarkastuksia, jolloin sovelletaan 40 §:ää ja 42 §:ää. Tämä omalta osaltaan luo tehottomuutta eläinsuojeluvalvontaan.⁹³

2.6 Asianosaisen oikeudet valvontatoimenpiteissä

Valvontatoimenpiteiden aikana ja päätöksiä tehtäessä on muistettava ottaa huomioon asianosaisen oikeusturva. Tähän sisältyy muun muassa asiakkaan kuuleminen, muutoksenhakumahdollisuus sekä hyvä hallinto. Oikeusturvaa ja hyvää hallintoa käsitellään tarkemmin luvussa 3. Oikeusturva ja hyvä hallinto ovat yleisiä periaatteita, mutta esimerkiksi asianosaisen kuulemisesta ja muutoksenhausta on maininta eläinsuojelulaissa.

Asianosaisen kuuleminen

Eläinsuojelulaissa on säädetty myös eläimen omistajan tai haltijan kuulemisesta. 45 §:n mukaan edellä mainitulle asianosaiselle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen 42–43 §:ssä tarkoitettuja kiellosta, määräyksestä, uhkasakosta tai teettämisuhausta tehtävää päätöstä. Mikäli kyseessä on lain 44 §:ssä tarkoitettu kiireellinen toimenpide, on asianosaiselle varattava tilaisuus tulla kuulluksi vain siinä tapauksessa, jos tämä on/nämä ovat viivytyksettä tavattavissa. Asianosainen voi olla myös passiivinen kuulemisoikeuttaan kohtaan, eikä hän ole velvollinen ryhtymään toimenpiteisiin kuulemisen toteuttamiseksi⁹⁴. Asiassa tehdystä päätöksestä on aina ilmoitettava eläimen omistajalle tai haltijalle.

Omistajaa voidaan kuulla joko suullisesti taikka kirjallisesti. Suullinen kuuleminen tapahtuu käytännössä yleensä tarkastuksen yhteydessä, ja lyhyimmillään se voi sisältää esimerkiksi vain toteamuksen siitä, onko eläimen omistajalla huomauttamista tarkastajan kirjaamiin havaintoihin taikka annettuihin määräyksiin. Usein monimutkaisemmissa

⁹³ Wahlberg 2011: 95–97.

⁹⁴ Mäenpää 2011: 189; Huom. jos kuulemiseen oikeutettu on itse asian vireillepanija, on hänellä hallintolain 31.1 §:n nojalla velvollisuus myötävaikuttaa asiansa selvittämiseen.

tapauksissa asianosaiselta voidaan pyytää tai hänelle voidaan antaa mahdollisuus antaa kirjallinen vastine eläinsuojeluviranomaisen tekemään päätösehdotukseen sekä mahdollinen selvitys siitä, miten omistaja aikoo korjata tarkastuksessa havaitut epäkohdat.⁹⁵ Jos kuultava osapuoli on läsnä tarkastuksessa antaen samassa yhteydessä lausuntonsa tai selityksensä, se on dokumentoitava. Muutoin menettely ei täytä vaatimusta osapuolen kuulemisesta eläinsuojelulain 45 §:n eikä hallintolain 34 §:n mukaisesti, jolloin kuultavalla osapuolella olisi mahdollisuus pyytää kuulemista uudestaan.⁹⁶

Hallintolain 37 §:n perusteella kuuleminen olisi toteutettava lähtökohtaisesti kirjallisena. Kuitenkin jos kirjallisesta menettelystä aiheutuu asianosaiselle kohtuuttomia vaikeuksia, voidaan asianosaiselle tämän pyynnöstä varata tilaisuus tulla kuulluksi suullisesti, mikäli se on tarpeen asian selvittämiseksi. KHO:n ratkaisun 2015:88 tulkinnan mukaan eläinsuojelutarkastukset toimenpiteineen ovat usein sellaisia tilanteita, joissa suullinen kuuleminen asianosaisen oikeusturvan kannalta on riittävä ja tarkoituksenmukainen^{97, 98}.

KHO:n ratkaisu 2015:89 koskee asianosaisen kuulemista eläinsuojeluasian päätöksenteossa. Poliisi teki ilmoituksen perusteella tarkastuksen A:n asuntoon 21.5.2015. A tavattiin päihtyneenä vuoteestaan. Asunnossa oli myös kaksi koiraa, joista toinen oli selkeästi huonokuntoinen. Asunnosta löytyi koirien jätöksiä lattialta. Poliisit veivät molemmat koirat Turun eläinhoitolaan 21.5.2014, jossa valvontaeläinlääkäri tarkasti koirat. Valvontaeläinlääkäri päätyi lopettamaan toisen koiran, mihin poliisi oli saanut A:lta suullisen luvan, ja toinen otettiin hoitoon, jotta sen hyvinvointi voitiin taata. Turun ympäristöterveydenhuollon valvontaeläinlääkäri oli tehnyt 28.5.2014 eläinsuojelulain 44 §:n nojalla päätöksen, ettei hoidossa olevaa koiraa palauteta A:lle. A vaati valituksessaan Turun hallinto-oikeudelle, että päätös kumotaan, ja että koira palautetaan hänelle. A oli ollut puhelimitse yhteydessä valvontaeläinlääkäriin 27.5.2014. Lisäksi A toimitti 31.5.2014 kirjallisen selvityksen eläinhoitolaan. Valvontaeläinlääkäriin asiakirjoista ei kuitenkaan käy ilmi, että A:lle olisi annettu mahdollisuus selityksen antamiseen. Hallinto-oikeus kumosi päätöksen menettelyvirheen johdosta. HaO:n mukaan A:ta ei ollut kuunneltu eläinsuojelulain ja hallintolain mukaisesti. Valvontaeläinlääkäri valitti korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja vaati, että hallinto-oikeuden päätös kumotaan.⁹⁹

Korkeimman hallinto-oikeuden käsittelyssä todettiin, että valvontaeläinlääkäriin päätöspöytäkirjaan oli kirjattu A:n puhelimitse tapahtunut kuuleminen. Sittemmin A:n toimittama kirjallinen selitys vastasi sisällöltään ko. puhelinkeskustelua. A:ta oli kuultu eläinsuojelulain ja hallintolain edellyttämällä tavoilla. Eläinsuojelulain 44 §:n mukaan eläimen omistaja tai haltijaa on kuultava vain, mikäli tämä on viivytyksettä tavattavissa. KHO katsoi, että

⁹⁵ Rauatmaa 2010.

⁹⁶ Wahlberg 2011: 90–91.

⁹⁷ KHO 2015:89.

⁹⁸ Ks. kuulemisen osalta samansuuntainen ratkaisu KHO:2015:88. Ks. 44 §:n mukaisesta kuulemisvelvollisuudesta myös ratkaisussa KHO:2013:150.

⁹⁹ KHO 2015:89.

puhelimitse tapahtunut keskustelu oli täyttänyt kuulemisen edellytykset. KHO perusteli ratkaisuaan sillä, ettei eläinsuojelulaissa viitata asianosaisen kuulemista koskeviin hallintolain tai sitä edeltäneen hallintomenettelylain säännöksiin, ja että eläinsuojelulain kuulemista koskevia säännöksiä arvioidaan suhteessa hallintolain vastaaviin. Hallintolain 5 §:n mukaan ”Jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemesta”. Hallituksen esityksen (72/2002 vp) mukaan on arvioitava säännöskohtaisesti, syrjäyttääkö erityissäännös hallintolain vastaavan tai sovelletaanko hallintolakia ja erityissäännöstä rinnakkain. Eläinsuojelulain määräykset on usein tarpeen antaa välittömästi tarkastuksen jälkeen, jotta pystytään eläinsuojelulain 1 §:n mukaisesti suojelemaan eläimiä tehokkaasti kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta, sekä edistämään eläinten hyvinvointia ja hyvää kohtelua. Eläinsuojelulain mukaan sen 44 §:ää voidaan soveltaa ilman kuulemista. Tähän nähden ja määräyksien antamisen välittömyyden vuoksi, suullinen kuuleminen puhelimitse 27.5.2014 oli riittävä, eikä asianosaista ollut ollut tarpeen kuulla kirjallisesti. KHO kumosi HaO:n päätöksen.¹⁰⁰

Päätöksen perustelu

Hallintolain 45 §:n mukaan viranomaisen on perusteltava päätöksensä. Viranomaisen on ilmoitettava perusteluissa huolellisesti ja kattavasti ne olosuhteet, tosiseikat, selvitykset ja määräykset, jotka ovat olleet perusteena päätökselle. Päätös on perusteltava myös oikeudellisesti, eli päätöksessä on kerrottava ne lakien ja asetusten säännökset sekä mahdollisesti asiaa koskevat yleiset oikeusperiaatteet, jotka ovat päätöksen perusteena. Perustelut on päätöksessä kerrottava siten, että osapuoli ne pystyy ymmärtämään.¹⁰¹

Muutoksenhaku

Muutoksenhausta eläinsuojelulaissa säädetään 51 §:ssä. Eläinsuojeluviranomaisen eläinsuojelulain nojalla tekemään päätökseen haetaan muutosta valittamalla siten kuin hallintolainkäyttölaki (26.7.1996/586) säättää hallinto-oikeuteen. Ohjeet muutoksenhakuun toimitetaan asianosaiselle päätösasiakirjan liitteenä. Kyseiset valitukset käsitellään kiireellisinä. Muilta osin muutoksenhakuun sovelletaan hallintolainkäyttölakia. (Ks. liite 2 Ruo-kaviraston valitusosoituslomake.)

¹⁰⁰ KHO 2015:89.

¹⁰¹ Wahlberg 2011: 91–92.

2.7 Eläinsuojelurikkomus ja -rikos

Eläinsuojelulain 63 § luo viranomaiselle ilmoitusvelvollisuuden. Pykälän mukaan valvontaviranomaisen on viipymättä tehtävä ilmoitus suoraan poliisille, mikäli on aihetta epäillä, että eläinsuojelulakia tai sen nojalla annettuja määräyksiä tai säännöksiä tai lopetusasetusta on rikottu¹⁰². Eläinsuojelurikoksen esitutkinta voi tulla vireille joko eläinsuojelutarkastuksen seurauksena tai rikosilmoituksen perusteella. Rikosilmoitus eläinsuojelurikoksesta voi tulla poliisin tietoon yksityisen ihmisen, toisen eläinsuojeluviranomaisen, muun viranomaisen tai poliisiviranomaisen itsensä toimesta. Käytännössä esimerkiksi lemmikkieläimiin kohdistuvien rikosten ilmituleminen on sattumanvaraisempaa kuin tuotantoeläimiin kohdistuvien rikosten, sillä lemmikkieläimiin ei suunnata samankaltaista ja -laajuista valvontaa. Sattumanvaraisuutta aiheuttavat myös eläinsuojeluviranomaisten vaihtelevat käytännöt. Koskelan tutkimuksen mukaan samaan eläimeen kohdistuvia eläinsuojelutarkastuksia voidaan tehdä jopa useita, ennen kuin asia viedään poliisille.¹⁰³

Eläinsuojelurikkomuksesta säädetään eläinsuojelulain 54 §:ssä. Sen mukaan:

”Joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) kohtelee eläintä tämän lain -- taikka sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten taikka lopetusasetuksen 3, 4 tai 15 artiklan vastaisesti

2) käyttää sellaista 12 §:ssä tarkoitettua välinettä, laitetta tai ainetta, jonka käyttö on kielletty,

3) suorittaa vastoin 7 tai 9–11 §:n säännöksiä niissä tarkoitettujen toimenpiteiden taikka --

on tuomittava, jollei teko ole rikoslain -- nojalla rangaistava tai siitä muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta, eläinsuojelurikkomuksesta sakkoon.

Eläinsuojelurikkomuksesta tuomitaan myös se, joka tahallaan tai huolimattomuudesta

1) rikkoo 12 §:ssä tarkoitettua valmistus-, maahantuonti-, myynti- tai luovutuskieltoa taikka mainittujen säännösten nojalla annettua kieltoa,

2) rikkoo eläintenpitokieltoa tai toimii toisen välikätenä eläintenpitokiellon kiertämiseksi,

3) laiminlyö tässä laissa -- tarkoitettujen tai mainittujen säännösten nojalla asetettua velvollisuuden--”

¹⁰² Wahlberg havaitsi empiirisessä tutkimuksessaan, että tarkastusviranomaisen ei aina täyttänyt 63 §:n ilmoitusvelvollisuuttaan, vaikka ilmoituksen tekeminen poliisille olisi ollut perusteltua. Väikkäri suomenos s. 6.

¹⁰³ Koskela 2013: 4–5, 9.

Eläinsuojelurikoksista säädetään rikoslain 17 luvun 14 §:ssä. Rikoslain mukaan rikosten tekijä tuomitaan sakkoon *lievästä eläinsuojelurikoksesta* silloin, jos eläinsuojelurikos on kokonaisuutena arvostellen vähäinen. Kokonaisuudessa otetaan huomioon eläimelle aiheutetun kivun, tuskan tai kärsimyksen vähäisyys taikka muut rikokseen mahdollisesti liittyvät seikat. Varsinaisesta *eläinsuojelurikoksesta* on mahdollista tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta jättämällä tarpeellista hoitoa tai ravintoa vaille, pahoinpitelemällä taikka liiallisesti rasittamalla kohtelee eläinsuojelulainsäädännön vastaisesti eläintä julmasti tai tarpeetonta kipua, tuskaa tai kärsimystä aiheuttaen. Eläinsuojelurikos katsotaan *törkeäksi* silloin, jos rikoksen kohteena on huomattavan suuri määrä eläimiä, rikos tehdään erityisen julmalla tai raa'alla tavalla taikka rikoksessa tavoitellaan huomattavaa taloudellista hyötyä. Lisäksi rikoksen on oltava kokonaisuutena arvostellen törkeä, jotta rikosentekijä voidaan tuomita törkeästä eläinsuojelurikoksesta. Tuomiona on vankeutta vähintään neljäksi kuukaudeksi ja enintään neljäksi vuodeksi.

2.7.1 Eläinsuojelurikkomusten ja -rikosten muut seuraamukset

Eläintenpitokielto

Rikoslain 17 luvun 23 §:n nojalla henkilö, joka tuomioistuimessa tuomitaan törkeästä eläinsuojelurikoksesta, määrätään samalla myös eläintenpitokieltoon. Erityisen painavista syistä kiellon voi kuitenkin jättää määräämättä. Eläintenpitokielto on mahdollista tuomioistuimessa määrätä myös sellaiselle, joka tuomitaan eläinsuojelurikoksesta taikka lievästä eläinsuojelurikoksesta. Eläintenpitokieltoon voidaan määrätä myös eläinsuojelulain 54.1 §:ssä tarkoitetun eläinsuojelurikkomuksen tai eläinten kuljetuksesta annetun lain 39 §:n mukaisen eläinkuljetusrikkomuksen seurauksena. Henkilö on tällöin myös katsottava sellaiseksi, jota voidaan pitää kykenemättömänä tai soveltumattomana huolehtimaan eläinten hyvinvoinnista. Myös sellainen henkilö, joka jätetään rangaistukseen tuomitsematta rikoslain 3 luvun 4.2 §:n eli syyntakeettomuuden nojalla, voidaan edellä mainitun kykenemättömyyden ja soveltumattomuuden seurauksena määrätä eläintenpitokieltoon.

Eläintenpitokiellon määrääminen on yksittäistapauksittain tuomioistuimen harkintavallassa¹⁰⁴.

Kun henkilölle määrätään eläintenpitokielto, tämä ei saa pitää, hoitaa eikä omistaa eläimiä eikä muutoinkaan vastata eläinten hyvinvoinnista. Kielto voi olla määräaikainen taikka pysyvä, ja se voi koskea tiettyjä eläinlajeja tai eläinten pitoa yleensä. Yhden lajin vahingoittaminen voi johtaa kaikkien eläinten eläintenpitokieltoon.

Helsingin hovioikeuden ratkaisussa 16/119931 A oli kohdellut luonnonvaraisia lokinpoikasia huonosti niitä vahingoittamalla ja pelottelemalla. mukaan A oli kiistattomasti vahingoittanut rikkalapiolla lentokyvottomia lokinpoikasia, jotka ovat rauhoitettuja metsästysasetuksen 25a §:n perusteella. Tekovälineen mukaan ottaminen ja sen käyttäminen osoitti, ettei A ollut syyllistynyt tekoonsa pikaistuksissaan tai harkintakyvyttömyyttään. A:n syyksi luettiin eläinsuojelurikos, josta hän sai 40 päiväsakkoa. Rikoslain 17 luvun 23 § 1 momentin mukaan sellainen henkilö, joka tuomitaan eläinsuojelurikoksesta, voidaan samalla tuomita eläintenpitokieltoon. A tuomittiin eläintenpitokieltoon, joka koski kaikkia eläimiä, ja kiellon pituus oli puolitoista vuotta. A katsottiin menettelynsä vuoksi soveltumattomaksi ja kyvyttömäksi huolehtimaan eläinten hyvinvoinnista. Hovioikeuden mukaan ”asiaa ei ole aihetta arvioida toisin sen vuoksi, että teko on kohdistunut yksittäisiin luonnonvaraisiin eläimiin”.¹⁰⁵

Tapauksessa kyseessä olivat siis luonnonvaraiset linnut. Vaikka teko oli kohdistunut vain tiettyyn lajiin, A tuomittiin kaikkia eläimiä koskevaan eläintenpitokieltoon. A ei voisi esimerkiksi hankkia itselleen puoleentoista vuoteen koira. Mikäli hänen hallussaan olisi tapauksen tuomion aikaan jo ollut jokin lemmikkieläin, pitokielto olisi koskenut myös sitä.

On huomioitava, etteivät rikkomuksiksi luokiteltavat teot välttämättä aina ole sellaisia, joiden seurauksena asianosainen tulisi määrätä eläintenpitokieltoon. Kaikkien eläinsuojelurikkomuksena pidettävien laiminlyöntien kohteena ei nimittäin aina ole eläin, vaan kyseessä voi olla esimerkiksi jonkin eläinsuojelulaissa määritellyn ilmoitusvelvollisuuden laiminlyömisestä.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Oikeusministeriö 2009: 19.

¹⁰⁵ HelHO 16/119931.

¹⁰⁶ Oikeusministeriö 2009: 19.

Menettämisseuraamus

Rikoslain 17 luvun 23 a §:ssä on säädetty nimenomaisesti eläinsuojelurikokseen liittyvästä menettämisseuraamuksesta. Menettämisseuraamus liittyy tuomioistuimen määräämään eläintenpitokieltoon. Pykälän mukaan eläimet, jotka omistaa tai joita pitää eläimenpitokieltoon määrättävä, on tuomittava valtiolle menetetyiksi. Koskela-Laineen tutkimuksen perusteella menettämisseuraamus on kuitenkin harvinainen seuraamus eläinsuojelurikoksesta annettavan tuomion yhteydessä. Useimmiten eläin on luultavasti otettu rikoksentehtäjältä pois jo aikaisemmassa vaiheessa esimerkiksi takavarikolla tai kiireellisillä toimenpiteillä.¹⁰⁷

Takavarikko

Eläin on mahdollista takavarikoida eläinsuojelulain 47 §:n nojalla. Jos eläimen arvo on vähäinen tai jos sen hoidon järjestäminen ei ole tarkoituksenmukaista tai mahdollista, on eläin mahdollista heti joko lopettaa, myydä taikka muutoin luovuttaa. Muilta osin eläimen takavarikkoon sovelletaan mitä pakkokeinolaissa (22.7.2011/806) säädetään. Pakkokeinolain 7 luvun 1 §:n mukaan omaisuus (myös eläin katsotaan omaisuudeksi) on mahdollista takavarikoida silloin, jos on syytä olettaa, että sitä voidaan käyttää todisteena rikosasiassa, se on rikoksella viety joltakulta taikka se tuomitaan menetetyksi. Takavarikoimiseen liittyvien päätösten tekemiseen on toimivaltainen ainoastaan pidättämiseen oikeutettu virkamies tai tuomioistuin syytettä käsitellessään. Takavarikkoa edeltävänä pakkokeinona voi olla tarpeen suorittaa kotietsintä. Kotietsintä on mahdollista vain rikoslaissa tarkoitetun eläinsuojelurikoksen ja törkeän eläinsuojelurikoksen kohdalla.¹⁰⁸ Arkikielessä eläinten takavarikointia kutsutaan usein huostaanotoksi, vaikka termi juridisesti tarkoittaaakin muuta (ihmislasten huostaanottoa lastensuojelulain mukaan).

¹⁰⁷ Koskela-Laine 2012: 22.

¹⁰⁸ Oikeusministeriö 2009: 18.

3 ELÄINSUOJELUVALVONNAN MAHDOLLISUUDET

Viime vuosikymmenien aikana julkisen ja yksityisen sektorin rajat ovat hämärtyneet kun yksityisoikeudellisia organisaatioita on auktorisoitu julkista valtaa käyttäviksi organisaatioiksi¹⁰⁹. Julkisten ja yksityisten toimintatapojen yhteensovittaminen ja rajojen hämärtyminen luovat haasteita: kun julkinen hallinto on perinteisesti nähty jäykäksi ja oikeusturvaa korostavaksi, on yksityinen toiminta taas mielletty luonteeltaan joustavaksi ja tarkoituksenmukaisuuteen pyrkiväksi¹¹⁰. Hallinnolliselle toiminnalle ja julkisen vallan käytölle on määritelty hyvän hallinnon takeet. Kun julkisia hallintotehtäviä annetaan muulle kuin viranomaiselle, ulottuvat hyvän hallinnon vaateet myös kyseiselle taholle. Mutta miten varmistutaan siitä, että tämä viranomaiskoneiston ulkopuolinen taho myös toteuttaa hyvää hallintoa?

Eläinsuojelulaki on ollut kokonaisuudistuksen alla vuodesta 2011 lähtien. Tarkoitus oli saada laki voimaan vuoden 2021 alussa¹¹¹. Hallituksen esitys laiksi eläinten hyvinvoinnista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 154/2018) annettiin eduskunnalle 27.9.2018, jonka jälkeen se eteni valiokuntakäsittelyyn. Lakiehdotusta ei kuitenkaan ehditty käsitellä eduskunnassa loppuun vaalikaudella 2015–2018, ja vaalikauden päätyttyä ehdotus raukesi.¹¹² Lakiluonnoksen rauettua otetaan eläinsuojelulain uudistus uudelleen käsittelyyn nykyisellä vaalikaudella. Hallituksen esityksessä 154/2018 olisi kuitenkin ollut tämän tutkimuksen näkökulmasta positiivisia uudistuksia. Esityksen 81 §:ssä oltaisiin luotu uusi oikeus valvontaviranomaiselle käyttää valvontaa ja tarkastusta tehtäessä apunaan virkamieskoneiston ulkopuolista asiantuntijaa ja avustajaa. Toki avustajana tai asiantuntijana saisi edelleen käyttää myös viranhaltijan asemassa olevaa henkilöä. Asiantuntija tai avustaja olisi voinut siis osallistua eläinsuojeluvalvontaviranomaisen kanssa tarkastukselle ja tehdä esimerkiksi tarkastusta avustavia tehtäviä taikka antaa asiantuntija-apua. Itsenäistä tarkastus- ja ratkaisutoimivaltaa tällä ei kuitenkaan olisi ollut ja asiantuntijan ja avustajan käyttämiselle olisi ollut oltava asiallinen peruste.¹¹³

¹⁰⁹ Husa & Pohjolainen 2014: 70–72.

¹¹⁰ Muukkonen 2012: 2–3.

¹¹¹ SEY Suomen eläinsuojelu ry 2019.

¹¹² Eduskunta 2019.

¹¹³ HE 154/2018 vp.

Jotta esimerkiksi perusoikeus kotirauha saadaan taattua, sen turvaamiseksi hallituksen esityksessä ehdotettiin, että nimenomaisesti säädettäisiin siitä, etteivät avustaja ja asiantuntija saisi mennä kotirauhan piiriin yksinään, vaan ainoastaan valvontaviranomaisen kanssa. Lakiluonnoksen mukaan avustajalta ja asiantuntijalta olisi myös vaadittu riittävä pätevyys. Pätevyysvaatimus olisi riippunut tehtävän luonteesta ja pätevyyttä arvioitaessa arvioitavana olisi ollut henkilön käytännön kokemus sekä koulutus. Lakiluonnoksessa oli maininnat myös henkilön salassapitovelvollisuudesta, rikos- ja vahingonkorvausoikeudellisesta vastuusta sekä oikeudesta saada salassa pidettävää tietoa.¹¹⁴ Käytännössä avustajina ja asiantuntijoina oltaisiin voitu ainakin osittain käyttää eläinsuojeluyhdistyksen toimijoita sekä eläinsuojeluneuvoja. Esityksen 108 §:ssä ehdotettiin, että asiantuntijoille ja avustajille oltaisiin maksettu tehtävistään palkkio ja matkakorvaukset¹¹⁵. Eli palkatta tätä työtä ei yhdistystoimijoidenkaan olisi tarvinnut tehdä.

Olisi askel positiiviseen suuntaan, mikäli edellä mainitut lakiluonnoksen kohdat pysyisivät lakiuudistuksessa ja aikanaan toteutuisivat. Tässä tutkielmassa menen kuitenkin pidemmälle tarkastellen sitä, olisiko mahdollista antaa yksityishenkilöille ja yhdistystoimijoille itsenäistä valtaa tehdä esimerkiksi tarkastuksia kotirauhan piiriin ja tarvittaessa antaa huomautus tai takavarikoida laittomia välineitä. Kyseessä olevassa lakiluonnoksessa luotaisiin viranomaiskoneiston ulkopuoliselle vain mahdollisuus toimia yhdessä viranomaisen kanssa, ei itsenäisesti.

Koskela on kuvannut väitöskirjassaan, mitä hyvä eläinsuojeluvalvonta – tai ylipäänsä viranomaisvalvonta – on. Hänen mukaansa lähtökohtana on pidettävä sitä, että valvontatoiminnassa noudatetaan hallintolain oikeusperiaatteita sekä niiden aiheuttamia viranomaisen harkintavaltaa rajoittavia tekijöitä. Myös perustuslaissa määritellyt perusoikeudet ja niiden vaikutus kaikkeen laintulkintaan on muistettava ottaa huomioon.¹¹⁶ Hyvän viranomaisvalvonnan osatekijöitä ovat määritelleet myös muut tahot, kuten Baldwin, Cave ja Lodge, sekä OECD. Heidän yleisesti viranomaisvalvontaa käsittelevät määritelmänsä soveltuvat hyvin myös eläinsuojeluvalvontaan. Näiden tahojen mukaan viranomaisen on

¹¹⁴ HE 154/2018 vp :150–151.

¹¹⁵ HE 154/2018 vp: 238.

¹¹⁶ Koskela 2017: 41.

suorittamassaan valvonnassa havaittava säännösten vastainen toiminta, ja toisaalta heillä taas on oltava tehokkaat keinot puuttua niihin. Myös itsearviointi on tärkeää: viranhaltijoiden on pystyttävä arvioimaan oman toimintansa tehokkuutta, sekä tarvittaessa kehittämään omia toimintatapojaan. Muita kriteereitä ovat muun muassa eri viranomaisten kitkaton ja sujuva yhteistyö, eri eläinsuojeluviranomaisten selkeästi määritellyt ja rajatut tehtävät sekä ammattimaisuus sisältäen niin eläinlääketieteellisen osaamisen kuin hallinnollisen ja oikeudellisen osaamisenkin.¹¹⁷

Kupsalan tulkinnan mukaan Wahlbergin väitöskirjassa¹¹⁸, joka koski tuotanto- ja teurauseläinten hyvinvoinnin sääntelyä ja hallintoa, olevan tutkimuksen perusteella eläinsuojelun valvonnan resursseja on jo pitkään pidetty vähäisinä. Wahlbergin tutkimuksessa oli esimerkiksi tuotu esiin, että valvontaviranomaisten eläinsuojelulain soveltaminen työssään vaikutti vaihtelevan kunnittain ja puuttumiskynnys eläinsuojeluasioihin oli korkea. Viime vuosina eläinsuojeluvalvontajärjestelmää onkin maassamme uusittu. Esimerkiksi Elintarviketurvallisuusvirasto Eviran perustaminen vuonna 2006 lisäsi eläinsuojeluvalvontaan käytettäviä ohjausresursseja.¹¹⁹

Jotta eläinsuojeluvalvonnan resursseja pystyttäisiin lisäämään ja valvonta olisi kattavaa, yhtenä vaihtoehtona tulisi pohtia sitä, voitaisiinko julkisia hallintotehtäviä siirtää perustuslain 124 §:n nojalla muille toimijoille. Tällä hetkellä eläinsuojelun muita toimijoita ovat esimerkiksi aluehallintovirastojen eläinsuojeluvalvojat, joille jo osittain on siirretty julkisia hallintotehtäviä, sekä SEY Suomen eläinsuojelu ry:n eläinsuojeluneuvojat. Tässä yhteydessä on tarkasteltava, millä ehdoilla sekä millä rajoituksilla julkisia hallintotehtäviä olisi mahdollistaa siirtää näille toimijoille. Tässä luvussa tarkastelen perustuslain (11.6.1999/731) 124 §:n tarkoittamaa julkisen hallintotehtävän antamista muulle kuin viranomaiselle.

¹¹⁷ Baldwin, Cave, Lodge 2012: 228–233; OECD 2014: 41–57, 63–64.

¹¹⁸ Wahlberg 2011.

¹¹⁹ Kupsala 2011: 48.

3.1 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle perustuslain 124 §:n mukaan: oikeudelliset reunaehdot ja vaatimukset

Suomen perustuslain 124 §:n mukaan:

”Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle.”

Pykälä siis luo mahdollisuuden harjoittaa julkista hallintoa viranomaisten lisäksi myös viranomaiskoneiston ulkopuolisten (yksityisten) tahojen toimesta. Säädos luo itselleen kuitenkin myös rajoittavia tekijöitä. Pykälää sovellettaessa on esimerkiksi muistettava aina ottaa huomioon se, etteivät yksilöiden perusoikeudet, oikeusturva sekä hyvän hallinnon saatavuus vaarannu tai huononnu sen seurauksena, että hallintotehtävä annetaan yksityiselle taholle. Säännöksellä taataan, ettei julkisten hallintotehtävien hoitamiseen liittyvien oikeudellisten vaatimusten toteutuminen riipu tehtävää hoitavan organisaation asemasta. Säännöksen funktiona voidaan nähdä olevan se, että sen avulla voidaan toteuttaa hallinnollista tehokkuutta tarpeellisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden perusteella.¹²⁰ Hallituksen esityksessä uudeksi Suomen hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp) katsottiin, että julkisen vallan antaminen viranomaiskoneiston ulkopuolelle on kuitenkin oltava aina poikkeus pääsäännöstä, jonka mukaan julkisia hallintotehtäviä tulisi hoitaa vain viranomaisten toimesta¹²¹. Perustuslain 124 §:n mukaisella järjestelyllä onkin katsottu voivan olla vain viranomaistoimintaa täydentävä ja avustava luonne, etenkin yksityisen oikeusasemaan liittyvissä sekä yhteiskunnallisesti merkityksellisissä tilanteissa¹²².

¹²⁰ Husa & Pohjolainen 2014: 70–72.

¹²¹ HE 1/1998 vp: 179.

¹²² Keravuori-Rusanen 2008: 261–263.

3.1.1 Julkinen hallintotehtävä

Perustuslain 124 § koskee *julkisia hallintotehtäviä*. Mikä sitten on julkinen hallintotehtävä? Kyseinen käsite on Keravuori-Rusasen mukaan oikeudellisesti osittain täsmentymätön¹²³. Hallituksen esityksen mukaan perustuslain 124 §:n mukaiset julkiset hallintotehtävät ovat laaja hallinnollisten tehtävien kokonaisuus. Tähän kokonaisuuteen kuuluu muun muassa yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon sekä lakien toimeenpanoon liittyviä tehtäviä.¹²⁴

Keravuori-Rusanen on systematisoinut väitöskirjassaan julkisia hallintotehtäviä. Hänen mukaansa julkiset hallintotehtävät muodostavat alaltaan laajan ja sisällöltään epäyhtenäisen hallinnollisten tehtävien kokonaisuuden. Tämä kokonaisuus jakaantuu vielä epäsymmetrisesti useisiin alaryhmiin. Epäyhtenäisyydestään huolimatta julkiset hallintotehtävät on Keravuori-Rusasen näkemyksen mukaan mahdollista jaotella suuntaa antaviin kategorioihin perusfunktoidensa perusteella. Tämän ryhmittelyn perusteella julkinen valta julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan: velvoittaa ja rajoittaa, valmistelee ja täytäntöönpanee, valvoo ja tarkastaa, oikeuttaa ja myöntää, määrää ja ohjaa, palvelee ja huolehtii sekä suojelee ja pelastaa. Tämän viitekehyksen avulla julkiset hallintotehtävät voidaan jaotella seuraaviin kategorioihin: julkistaloudelliset toimeenpanotehtävät, lupa- ja rekisterihallintotehtävät, hallinnollista sääntelyvaltaa sisältävät tehtävät, valvonta- ja tarkastustehtävät, palveluluonteiset julkiset hallintotehtävät sekä suojeluluonteiset ja turvallisuutta edistävät tehtävät.¹²⁵ Eläinsuojeluvalvontaan liittyvä julkinen hallintotehtävä voidaan kategorisoida valvonta- ja tarkastustehtäviin. Sinänsä tämä luokittelu ei ole ehdoton taikka tarkasti rajattu, sillä eläinsuojeluvalvontaan kuuluu myös esimerkiksi velvoittamista ja rajoittamista, täytäntöönpanemista sekä määräämistä ja ohjaamista.

3.1.2 Julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle

Perustuslain 124 §:ää tulkittaessa on syytä ottaa tarkasteluun myös, mitä *julkisen hallintotehtävän antaminen muulle kuin viranomaiselle* oikeastaan tarkoittaa.

¹²³ Keravuori-Rusanen 2008: 160.

¹²⁴ HE 1/1998 vp: 179.

¹²⁵ Keravuori-Rusanen 2008: 182–246.

Viranomaiskoneiston ulkopuolella julkista hallintotehtävää hoitavista tahoista käytetään yleisnimitystä *välillinen julkishallinto*. Välilliseen julkishallintoon kuuluvat erilaiset tahot eivät ole viranomaisia, eivätkä ne kuulu valtion- tai kunnallishallintoon. Tällaiset tahot sijoittuvat julkishallinnon ja yksityisen toiminnan välimaastoon tai ne voivat olla myös puhtaasti yksityisiä toimijoita. Tahot kytkeytyvät hallintolain soveltamisalaan niille annetun julkisen hallintotehtävän perusteella, johon saattaa sisältyä myös varsinaista julkisen vallan käyttöä.¹²⁶ Useimmiten kysymys on kuitenkin melko suppeasta toimivallasta tai esimerkiksi vain yksittäisen hallintotehtävän hoitamisesta. Vaikka välillinen julkishallinto on viranomaiskoneiston ulkopuolista, on sen julkisia hallintotehtäviä hoitaessaan noudatettava yleisiä julkishallintoa koskevia perusvaatimuksia sekä hallintotehtäviä koskevaa lainsäädäntöä.¹²⁷

Julkisen hallintotehtävän antamisen muulle kuin viranomaiselle ja välillisen julkishallinnon yhteydessä voidaan puhua yksityistämisestä tai ulkoistamisesta. *Yksityistämisen* on hallinto-oikeudellisessa kirjallisuudessa perinteisesti tarkoitettu sellaista toimintapolitiikkaa, jossa lainsäädäntöteitse tai muutoin siirretään valtiolle tai kunnille kuuluvia tehtäviä yksityisoikeudellisille tahoille taikka yksityishenkilöille.¹²⁸ Rasinmäen mukaan yksityistäminen voi olla materiaalista, funktionaalista, organisatorista ja formaalista. Materiaalilla yksityistämisenä tarkoitetaan täydellistä yksityistämistä, jolloin jokin tehtävä siirretään kokonaan julkishallinnon ulkopuolella toteutettavaksi. Funktionaalissa yksityistämisessä taas vain osa tehtävistä annetaan yksityisen organisaation hoidettavaksi, mutta valvontavastuu tehtävien järjestämisestä säilyy julkisella vallalla. Funktionaalista yksityistämistä muistuttaa organisatorinen yksityistäminen, jossa esimerkiksi kunta järjestää tehtävää varten yksityisoikeudellisia organisaatioita, kuten osakeyhtiöitä. Formaalin yksityistämisenä tarkoitetaan yksityistämistä tukevia toimia, jotka muistuttavat yksityisiä toimintaperiaatteita.¹²⁹ Eläinsuojeluvalvonnan yksityistäminen olisi lähinnä funktionaalista yksityistämistä.

¹²⁶ Mäenpää 2011: 42.

¹²⁷ Mäenpää 2017: 221.

¹²⁸ Keravuori-Rusanen 2008: 60.

¹²⁹ Rasinmäki 1997: 43–51.

Yksityistämisen rinnalla käytetään usein myös käsitettä *ulkoistaminen*. Esimerkiksi Sutelan mukaan ulkoistamisella tarkoitetaan sitä, että julkisyhteisö siirtää itse aiemmin hoitamansa tehtävän ulkopuolisen tahon hoidettavaksi¹³⁰. Verrattaessa tätä Rasinmäen yksityistämisen käsitteisiin, Sutelan määrittelemä ulkoistaminen viittaa lähinnä funktionaaliseen yksityistämiseen, jota voidaanakin pitää siten ulkoistamisen perustyyppinä¹³¹. Käytännössä ulkoistamisen ja yksityistämisen käsitteiden rajat eivät ole aina selkeät, ja käsitteitä käytetäänkin usein tarkoittamaan keskenään samaa asiaa.

Yhtenä välillisen julkishallinnon käsitteeseen kuuluvana elementtinä pidetään myös julkisoikeudellisia yhdistyksiä – useimmiten henkilöyhteisöjä¹³². Ne ovat tiettyyn tarkoitukseen lainsäädäntöteitse luotuja yhteisöjä tai ne voivat olla jo olemassa olevia yhdistyksiä, joille lainsäädäntöteitse annetaan julkisia hallintotehtäviä. Yhdistyksellä saa samaan aikaan olla sekä yksityistä toimintaa että julkisoikeudellista toimintaa. Yhdistykset ovat siten ”julkisoikeudellisia yhdistyksiä” vain julkisen tehtävänsä osalta.¹³³ Pääosin niiden toimintaan sovelletaan siis yhdistyslakia. Tällaisia yhdistyksiä ovat muun muassa riistanhoitoyhdistykset, kalastusalueet, paliskunnat, Suomen Punainen Risti sekä kauppakamarit (ks. riistanhoito- sekä kalastusyhdistykset seuraavassa kappaleessa tarkemmin).¹³⁴ Täten ei ole lainkaan ennenkuulumatonta, että yhdistykset hoitavat julkisia hallintotehtäviä. Olemassa siis on jo käytäntö ja kehykset julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi yhdistyksen toimesta. Tätä pohjaa voitaisiin hyödyntää myös silloin, jos eläinsuojeluyhdistykselle siirrettäisiin julkista valtaa.

3.1.3 Merkittävä julkinen valta

Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä julkisia hallintotehtäviä ei saa 124 §:n mukaan siirtää lainkaan viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Näin ollen törmätään taas kysymykseen, mitä merkittävän julkisen vallan käsitteellä tarkoitetaan. Hallituksen esityksessä määritellään käsite siten, että merkittävä julkinen valta sisältää muun muassa itseensä harkintavaltaan perustuvaa oikeutta puuttua merkittävällä tavoin yksilön

¹³⁰ Sutela 2003: 13.

¹³¹ Muukkonen 2012: 3–4.

¹³² Kulla 2015: 25–26

¹³³ Halila & Tarasti 2011: 89.

¹³⁴ Kulla 2015: 25–26.

perusoikeuksiin, tai jopa käyttää voimakeinoja¹³⁵.¹³⁶ Esimerkiksi Mäenpään mukaan merkittäväksi julkisen vallan käytöksi voidaan luonnehtia muun muassa tarkastuksen suorittamista kotirauhan piirissä sekä hallinnollisen rangaistusseuraamuksen määräämistä¹³⁷. Merkittävällä julkisella vallalla ei kuitenkaan näyttäisi olevan mitään tiettyä ja tarkkaraista määritelmää. Tapaukset on arvioitava siis yksittäin.

Riistanhoitoyhdistykset ja metsästyksenvalvonta

Riistahallintolain (18.2.2011/158) mukaan Suomen riistakeskus on itsenäinen julkisoikeudellinen laitos. Riistakeskus valvoo ja ohjaa riistanhoitoyhdistyksiä. Riistanhoitoyhdistys taas on metsästäjien omatoimisuuteen perustuva itsenäinen toimija, jonka tehtävinä on toimialueellaan hoitaa sille säädetty julkiset hallintotehtävät, huolehtia metsästäjien vapaaehtoistoiminnan organisoinnista ja edistämisestä sekä vastata kestävästä riistatalouden edistämisestä. Lain 14 §:ssä on määritelty tarkemmin riistanhoitoyhdistykselle kuuluvat julkiset hallintotehtävät:

- ”1) metsästyslaissa tarkoitettujen ampumakokeiden sekä riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetussa laissa tarkoitettujen metsästäjätkintojen järjestäminen;*
2) riistavahinkolain 25 §:ssä tarkoitettuihin maastotarkastuksiin osallistuminen;
3) metsästyslain noudattamisen valvonnasta vastaavien viranomaisten avustaminen metsästyksen valvonnassa; sekä
4) muut riistanhoitoyhdistykselle tämän tai muun lain mukaan kuuluvat julkiset hallintotehtävät.”

Riistanhoitoyhdistyksille on siis siirretty perustuslain 124 §:n nojalla edellä mainitut julkiset hallintotehtävät. Näin ollen riistanhoitoyhdistykset – kuten jo aiemmin kävi ilmi – ovat ”julkisoikeudellisia yhdistyksiä”, joille lainsäädäntöteitse on annettu julkisia hallintotehtäviä.

¹³⁵ Keravuori-Rusasen mielipiteen mukaan merkittävän julkisen vallan käsitettä olisi tullut avata tarkemmin perustuslain valmisteluvaiheessa, koska käsitteen määritelmällä on kuitenkin huomattava rooli julkisten hallintotehtävien yksityistämisen esteenä. s. 418.

¹³⁶ HE 1/1998 vp: 179.

¹³⁷ Mäenpää 2017: 72.

Riistahallintolain 20 §:n mukaan riistanhoitoyhdistyksillä voi olla muun muassa metsästyksenvalvoja. Metsästyksenvalvojan tehtävistä ja oikeuksista säädetään 23 §:ssä. Sen mukaan metsästyksenvalvoja seuraa toiminta-alueellaan riistanhoidon ja metsästyksen lainmukaisuutta ja ilmoittaa mahdollisista epäkohdista valvonnasta vastaaville viranomaisille, Suomen riistakeskukselle sekä metsästysoikeuden haltijoille ja omistajille. Lain mukaan tehtäviään suorittaessaan metsästyksenvalvojan oikeuksiin kuuluu metsästäjän henkilöllisyyden, metsästysoikeuden, riistanhoitomaksun suorittamisen sekä ampumakokeen suorittamisen tarkastus. Edellisten lisäksi hänellä on oikeus tarkastaa pyyntivälineet ja -menetelmät. Hallituksen esityksen 237/2010 vp mukaan metsästyksenvalvojan tulee tehdä ilmoitus poliisille, mikäli hän epäilee, että metsästyksessä käytettävä ampuma-ase ei täytä lakien asettamia vaatimuksia. Merkittävänä tekijänä näen sen, että metsästyksenvalvojalla on *tarkastusoikeus*. Hallituksen esityksessä kyseinen tarkastusoikeus onkin määritelty ”erityiseksi oikeudeksi”¹³⁸.

Kalatalousalueet ja kalastuksenvalvojat

Kalastuslaissa on määritelty kalatalousalueet, jotka niin ikään ovat julkisoikeudellisia yhdistyksiä. Yhdistysten toimintaa valvovat ELY-keskukset. Kalastuslain (379/2015) 99 §:n mukaan kyseisen lain noudattamisen valvonnasta vastaavat muun muassa valtuutetut kalastuksenvalvojat. Kalastuksenvalvojaksi on mahdollista päästä hakemuksella, kunhan hakija on suorittanut kalastuksenvalvojakokeen, on oikeustoimikelpoinen sekä tunnetaan luotettavaksi ja rehelliseksi ja on henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan soveltuva tehtävään. Kun jokainen edellytys täyttyy, kyseessä olevan alueen ELY-keskus hyväksyy henkilön hakemuksen kalastuksenvalvojaksi. Hallituksen esityksen kalastuslaiksi (HE 192/2014) mukaan hyväksyntä tulisi antaa ”automaattisesti” kaikkien edellytysten täytyessä, eikä hyväksymiseen siis liittyisi viranomaisen tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Tosin käytännössä viranomainen joutuu käyttämään harkintaa hakijan henkilökohtaisia ominaisuuksia arvioidessaan. Hallituksen esityksessä tuotiin esille, että kalastuksenvalvojan kelpoisuusvaatimukset ja hyväksymismenettely ovat osa kalastuksenvalvojiin kohdistuvaa ennakollista viranomaisvalvontaa.¹³⁹ Eläinsuojeluvalvonnassa

¹³⁸ HE 237/2010 vp.

¹³⁹ HE 192/2014 vp: 84.

yhdistystoimijoiden ennakkolliseen valvontaan voitaisiin soveltaa niin sanotusti samaa kaavaa: toimijan tulisi täyttää tietyt kelpoisuusehdot ja valvojatoimintaan voisi pyrkiä mukaan hakemuksella. Myös esimerkiksi valvontaeläinlääkäriin tai vastaavanlaisen tahon henkilökohtainen suositus voisi olla tarkoituksenmukainen, sillä yhdistystoimijoilla on jo ennestään kontakteja valvoviin viranomaisiin.

ELY-keskuksen hyväksynnällä ja valtuutuksella annetaan siis julkinen hallintotehtävä yksityishenkilön hoidettavaksi perustuslain 124 §:n tarkoittamalla tavalla. Tällöin on otettava huomioon muun muassa kyseisessä pykälässä mainitut tarpeellisuus ja tarkoituksenmukaisuus. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan julkisen vallan antaminen kalastuksenvalvojalle ei ole ongelmallista tarkoituksenmukaisuutensa tai muidenkaan vastaavien seikkojen kannalta. Tähän perusteluna oli hallituksen esityksessä 271/2010 vp ollut maininta siitä, että Suomen vesialueet ovat niin lukumäärältään kuin pinta-alaltaan suuret, joten kattavan kalastuksenvalvonnan järjestämiseksi on olemassa tarve. Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että lakiin sisältyi riittävät säännökset kalastuksenvalvojien kelpoisuudesta, koulutuksesta sekä heidän toimintansa valvonnasta ja kalastuksenvalvojaksi hyväksymisen peruuttamisesta.¹⁴⁰ Perusteluna oli siis käytetty tarvetta. Eläinsuojeluvalvonnan ala on niin ikään suuri, koko Suomen kattava, ja nähdäkseni yhdistystoimijoiden hyödyntämiseen voisi olla tarve, jotta valvonta saadaan kattavammaksi ja tehokkaammaksi.

Kalastuksenvalvojakokeen järjestämisestä on vastuussa ELY-keskus. Valtioneuvoston asetuksessa kalastuksesta (kalastusasetus 1360/2015) määritellään koulutuksen sisältö. 16 §:n mukaan kalastuksenvalvojan koulutukseen sisältyy perehtyminen seuraaviin opintoaiheisiin:

- ”1) kalastusta ja kalastuksenvalvontaa koskevaan lainsäädäntöön ja käytäntöön;*
- 2) hallintolain mukaisiin hyvää hallintoa koskeviin perussäännöksiin, jotka asettavat viranomaisten toiminnalle laadulliset vähimmäisvaatimukset, sekä muuhun kalastuksenvalvojan työhön kuuluvien hallintotehtävien hoitamista koskevaan lainsäädäntöön;*
- 3) viranomaisen toiminnan julkisuudesta annettuun lakiin;*
- 4) kielilakiin sekä saamen kielilakiin siellä, missä saamen kieltä tarvitaan;*
- 5) asiakaspalvelutaitoihin;*
- 6) turvalliseen vesillä ja jäällä liikkumiseen; sekä*

¹⁴⁰ PeVL 65/2010 vp: 2.

7) yhteistoimintaan muiden kalastuksenvalvontaa suorittavien viranomaisten kanssa.

Koulutuksessa on kiinnitettävä erityistä huomiota kalastuksenvalvojan oikeuksiin ja velvollisuuksiin.”

Koulutuksella siis selkeästi pyritään julkisen hallintotehtävän hoitamiseksi vaadittujen taitojen ja tietojen kartuttamiseen. Koulutuksessa on otettu huomioon esimerkiksi hyvä hallinto sekä muu lainsäädännöllinen tausta, joka liittyy niin kalastukseen kuin julkiseen hallintotehtäväänkin. Tällainen mallipohja myös yksityisten eläinsuojelutoimijoiden kouluttamiseksi toimisi mielestäni erittäin hyvin.

Kalastuksenvalvojalla on kalastuslain 108 §:n mukaan suhteellisen laaja tarkastusoikeus. Valvoja saa tarkastaa, että kalastukseen käytettävässä kulkuneuvossa, rannalla tai vedessä oleva kalastusväline sekä pyydys ja saalis ovat säännösten ja määräysten mukaisia. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin taikka kalojen ja rapujen kuljetus- tai varastointitiloihin valvoja ei saa tehdä yksinään tarkastusta toisin kuin muut 99 §:ssä mainitut viranomaiset¹⁴¹. Pysyväisluonteisen asumisen tilat kuuluvat kotirauhan piiriin, joten niihin kohdistuvan tarkastuksen katsotaan olevan merkittävää julkisen vallan käyttöä¹⁴². Hallituksen esityksen kannan mukaan pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviin tiloihin ei voida katsoa kuuluvan esimerkiksi kalastukseen käytettävän veneen (ulko)tiloja eikä niissä olevia kalansäilytyslaatikoita (ks. kotirauhasta tarkemmin kappaleessa 3.2.) Tämä tarkoittaa, että kalastuksenvalvojan on mahdollista tarkastaa kalastukseen käytettävässä veneessä mahdollisesti olevat saaliit ja kalastusvälineet sekä niiden lainmukaisuus. Edellä mainittujen lisäksi kalastuksenvalvojalla on oikeus tarkastaa kalastusta harjoittavan oikeus kalastamiseen.¹⁴³ Voisiko eläinsuojeluvalvontasektorilla muulla kuin viranomaisella olla oikeus tarkastaa esimerkiksi henkilöauto? Lemmikkejä tarvitsevien kuljetetaan henkilöautolla suhteellisen paljon, ja tarkastuksen kohteena voisi olla esimerkiksi se, onko kuljetusväline, kuten kuljetusboxi, asianmukainen. Katsoisin, että tällainen tarkastusoikeus voisi olla mahdollista. Toisaalta kuitenkin esimerkiksi matkailuautoon tarkastusta ei välttämättä saisi tehdä, sillä matkailuauto voi olla asumiskäytössä.

¹⁴¹ Ks. PeVL 65/2010 vp: 3.

¹⁴² PeVL 65/2010 vp: 3.

¹⁴³ HE 192/2014 vp.

Kalastuslain 109 §:n mukaan kalastuksenvalvojalla on talteenotto-oikeus muiden valvontaviranomaisten ohella. Säädöksen mukaan kalastuksenvalvojalla on oikeus ottaa kalastuksessa käytetty kalastusväline, pyydys sekä saalis talteen, mikäli:

*”pyydyksiä tai niiden määrää, pyyntitapoja, kalastusaikoja, kalojen saaliiksi ottamista tai vapauttamista taikka rauhoittamista koskevia säännöksiä tai määräyksiä rikotaan;
kalastusta harjoitetaan joko kalastusoikeuden ilmeisesti ylittäen tai kokonaan ilman kalastusoikeutta; tai pyydystä ei ole merkitty 48 §:ssä edellytetyllä tavalla”.*

Perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaan tällaiset haltuunottovaltuudet eivät muodostu omaisuudensuojan kannalta ongelmallisiksi kyseisenlaisessa sääntelykokonaisuudessa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt linjauksenaan, ettei omaisuudensuoja muodostu esteeksi silloin, kun henkilö on rikoksella hankkinut omaisuuden tai kun omaisuus liittyy välittömästi hänen rikolliseen toimintaansa. Vaikkakin kalastuslain 109 §:ssä määritellyt lainrikkomisen muodot ovat suhteellisen lieviä, valiokunnan mielestä oli otettava huomioon myös se, ettei haltuun otettava omaisuuskaan ole kovinkaan arvokasta. Tämän seurauksena omaisuuden haltuunotto täyttää suhteellisuusperiaatteen vaatimukset. Haltuunotto-toimenpidettä lieventää omaisuudensuojan kannalta myös se, että talteen otettu kalastusväline on kalastuslain mukaan palautettava sen haltijalle viivytyksettä, mikäli asiassa ei aloiteta esitutkintaa.¹⁴⁴ Mikäli esimerkiksi eläinsuojeluyhdistyksen toimijalla olisi oikeus tarkastaa aiemmin mainitsemani auto, hänellä voisi olla kalastuksenvalvojan ver-raten samankaltainen oikeus myös ottaa haltuun sellaiset välineet, jotka eivät täytä eläin-suojelulainsäädännön edellytyksiä.

Hallituksen esityksen mukaan valvojalle on jätettävä harkintavaltaa talteenotto-toimenpiteeseen ryhtymisessä. Perusteena harkintavallalle on se, että kyseisellä toimenpiteellä puututaan perustuslain 15 §:n määrittelemään perusoikeuteen eli omaisuudensuojaan¹⁴⁵. Kalastuksenvalvojan on noudatettava toiminnassaan esimerkiksi suhteellisuusperiaatetta – ja käytettävä harkintaa tässä yhteydessä. Tämän seurauksena kalastuslaissa onkin säädetty talteenottoa lievempiä keinoja puuttua tilanteeseen. Kalastuksenvalvojalla on

¹⁴⁴ PeVL 65/2010 vp: 3.

¹⁴⁵ HE 192/2014 vp: 87.

kalastuslain 114–115 §:n nojalla oikeus antaa näyttömääräys tai huomautus. Lisäksi 116 §:n perusteella valvoja voi myös kokonaan luopua toimenpiteen suorittamisesta. Näyttömääräys voidaan antaa silloin, kun kalan tai ravun pyyntiä harjoittavalla maksuvelvollisella henkilöllä ei ole tarkastustilanteessa näyttää kalastuslain 79 §:n¹⁴⁶ mukaista todistusta kalastonhoitomaksusta. Näyttömääräyksellä kehoitetaan henkilöä esittämään todistus maksusta poliisille seitsemän vuorokauden kuluessa määräyksen antamisesta. Näyttömääräyksen antamisoikeus on keskeinen harkinnanvarainen (ja suhteellisuusperiaatteen mukainen) mahdollisuus antaa kalastajalle lievempi seuraamus kuin rikkomusseuraamus¹⁴⁷.

Toinen lievempi seuraamus on kalastuksenvalvojan antama 115 §:n mukainen huomautus. Huomautus voidaan antaa silloin, kun kalastusta koskevien säännösten rikkominen on olosuhteet huomioon ottaen vähäinen. Kalastuksenvalvojan on siis mahdollista antaa rikkomukseen syyllistyneelle huomautus ja olla ryhtymättä mihinkään muihin toimenpiteisiin. Hallituksen esityksessä todettiin, että teon vähäisyyden arvioinnissa tulisi huomioida rikotulla säännöksellä saavutetun edun luonne, tuottamusaste, aiheutunut vahinko sekä muut niiden kaltaiset tekijät¹⁴⁸. Valta antaa huomautus vähäisemmissä tapauksissa voisi toimia myös yksityisten eläinsuojelutoimijoiden kohdalla. Huomautuksen antaminen ei mielestäni olisi merkittävää julkisen vallan käyttöä, koska huomautuksella ei varsinaisesti ole suoraan juridisia vaikutuksia. Tästä huolimatta huomautus voisi olla hyvä matalamman kynnyksen ”puuttuminen” henkilön toimiin, sillä usein tavalliset kansalaiset jo hieman säikähtävät tällaista toimenpidettä ja mahdollisesti korjaisivat vääränlaisen toimintansa, ennen kuin se ehtisi edetä pidemmälle. Huomautus menisi tiedoksi kunnalliselle/paikalliselle viranomaiselle. Huomautuksen jälkeistä seuranta voisi edelleen hoitaa sama toimija, ja jos ei huomautuksen jälkeen kyseisen henkilön toiminta paranisi, asia vasta sen seurauksena etenisi viranomaiselle. Toisaalta tämä keino saattaa ehkä viivyttää tehokasta puuttumista eläinsuojeluongelmaan.

¹⁴⁶ Kalastuslain 79 § velvoittaa muuta kalastusta kuin onkimista tai pilkkimistä harjoittavan 18–64 -vuotiaan henkilön maksamaan valtiolle kalastonhoitomaksun.

¹⁴⁷ HE 192/2014 vp: 90.

¹⁴⁸ HE 192/2014 vp: 90.

Lievin mahdollinen seuraus on se, että kalastuksenvalvoja luopuu edellä mainituista kalastuslain 12 luvussa tarkoitettujen toimenpiteiden suorittamisesta kokonaan. Toimenpiteestä voidaan luopua siinä tapauksessa, jos sen loppuun saattamisella voi rikkomuksen laatu, asian merkitys sekä toimenpiteellä tavoiteltava tulos huomioon ottaen olla kohtuuttomia seurauksia. Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että kalastuksenvalvojalla ei ole pelkästään oikeus vaan velvollisuus luopua toimenpiteestä, mikäli ennakoitavissa on kohtuuttomia kielteisiä vaikutuksia. Esimerkiksi joskus toimenpiteen suorittamisesta voidaan arvioida aiheutuvan suurempaa haittaa verrattuna siihen etuun mitä toimenpiteellä tavoitellaan.¹⁴⁹

Koska kalastuksenvalvojaksi valtuutettu yksityishenkilö suorittaa julkisia hallintotehtäviä, on hänellä 102 §:n mukaan tehtäviään suorittaessaan rikosoikeudellinen virkavastuu. Huomioon otetaan muun muassa se, että kalastuksenvalvontatehtäviä suorittaessaan kalastuksenvalvojan on noudatettava hallintolakia, julkisuuslakia sekä kielilakia. Kalastuksenvalvojan vahingonkorvausvastuu määräytyy vahingonkorvauslain mukaisesti.

Jälkikäteistä viranomaisvalvontaa edustaa ELY-keskuksen oikeus peruuttaa kalastuksenvalvojan hyväksyminen. Jos kalastuksenvalvoja toimii vastoin kalastuslaissa määriteltyjä velvollisuuksiaan, voi ELY-keskus antaa tälle ensin suullisen huomautuksen. Mikäli suullisen huomautuksen ei katsota olevan riittävä, on kalastuksenvalvojalle mahdollisuus antaa kirjallinen varoitus. Tämän yhteydessä häntä voidaan kehottaa korjaamaan välittömästi toimintaansa. Jos kalastuksenvalvoja vielä kirjallisten varoitustenkin jälkeen jatkaa kalastusta ja kalastuksenvalvontaa koskevien määräysten ja säännösten rikkomista toistuvasti, voi ELY-keskus peruuttaa hänen hyväksymisensä kalastuksenvalvojaksi. Hyväksymisen peruuttaminen voidaan tehdä myös heti siinä tapauksessa, mikäli edellä mainittujen säännösten kertaluontoinen rikkominen on niin olennaista, että kirjallisen varoituksen antamisen ei voida katsoa olevan riittävä seuraamus. Tällaisena olennaisena säännösten ja määräysten rikkomisena voidaan hallituksen esityksen mukaan pitää muun muassa sitä, että kalastuksenvalvoja syyllistyy luvattomaan pyyntiin taikka kalastusrikokseen. Myös sellaista tilannetta, jossa kalastuksenvalvojan rikosoikeudellinen virkavastuu

¹⁴⁹ HE 192/2014 vp: 91.

toteutuisi, on pidettävä olennaisena rikkomuksena.¹⁵⁰ Mikäli julkista valtaa siirrettäisiin jonkin asteisesti yksityisille eläinsuojelutoimijoille, olisi heidänkin kohdallaan tarpeen jonkin viranomaistahon antama hyväksyntä. Niin kuin kalastuksentralvojalta, voitaisiin tältäkin henkilöltä hyväksyntä myös peruuttaa, mikäli olosuhteet niin vaativat. Tällaiset olosuhteet voisivat olla kyseessä esimerkiksi silloin, jos kyseinen henkilö on syyllistynyt eläinsuojelurikkomukseen tai -rikokseen.

Valvonnan kohteen oikeusturvaa varmistetaan myös kalastuslain 117 §:ssä määritetyllä tapahtumailmoituksella. Kalastuksentralvojalta on velvollisuus laatia tapahtumailmoitus talteenotosta, huomautuksen antamisesta sekä toimenpiteestä luopumisesta. Tapahtumailmoitukset on toimitettava vuosittain kalastuksentralvojan hyväksyneelle ELY-keskukselle. Säännöksellä siis valvotaan kalastuksentralvojen toimintaa, mutta hallituksen esityksen mukaan säännöksen tarkoitus on etenkin varmistaa asianosaisten tai suoritettujen toimenpiteiden kohteena olevan epäillyn oikeusturva¹⁵¹. Myös eläinsuojeluvälvonnan puolella tällainen käytäntö olisi hyvä.

3.2 Perusoikeudet, oikeusturva ja hyvä hallinto

Julkisen hallintotehtävän siirtäminen muulle kuin viranomaiselle ei saa vaarantaa perusoikeuksia, oikeusturvaa eikä hyvän hallinnon vaatimuksia. Eli mikäli julkista valtaa siirrettäisiin esimerkiksi eläinsuojeluyhdistykselle, olisi taattava, että perusoikeudet, oikeusturva ja hyvä hallinto toteutuvat yhdistyksen toiminnassa (siltä osin kuin se hoitaa julkisia hallintotehtäviä). Perusoikeussäädökset löytyvät perustuslain toisesta luvusta, ja niitä on yhteensä 16 kappaletta. Oikeusturva sisältyy perusoikeuksiin. Perustuslain perusoikeuksia ovat oikeusturvan lisäksi muun muassa yksityiselämän suoja, yhdenvertaisuus, oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, rikosoikeudellinen laillisuusperiaate, liikkumisvapaus, omaisuuden suoja, sananvapaus ja julkisuus sekä vastuu ympäristöstä¹⁵². Lisäksi perustuslain toisessa luvussa on vielä oma pykälänsä

¹⁵⁰ HE 192/2014 vp: 85–86.

¹⁵¹ HE 192/2014 vp: 91.

¹⁵² Muita perustuslain perusoikeuksia ovat uskonnon ja omatunnon vapaus, kokoontumis- ja yhdistymisvapaus, vaali- ja osallistumisoikeudet, sivistykselliset oikeudet, oikeus omaan kieleen ja kulttuuriin, oikeus työhön ja elinkeinovapaus sekä oikeus sosiaaliturvaan.

perusoikeuksien turvaamiseen, jossa julkiselle vallalle luodaan velvollisuus turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Luvun viimeinen pykälä koskee perusoikeuksia poikkeusoloissa¹⁵³.

Perustuslain 124 §:ssä mainitaan perusoikeuksista vielä erikseen oikeusturva. Perustuslain 21 § oikeusturvasta kuuluu seuraavasti:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheuttamattomia viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Perustuslain 124 §:ssä turvataan myös hyvän hallinnon takeet. Hyvän hallinnon yleisinä oikeuslähteinä voidaan pitää perustuslain lisäksi muun muassa hallintolakia (6.6.2003/434) sekä sen sisältämiä hyvän hallinnon perusteita¹⁵⁴. Hyvän hallinnon perusteet ovat viranomaistoiminnan laadulliset vähimmäisvaatimukset, ja ne täydentävät hallintoasiassa noudatettavia menettelyperiaatteita¹⁵⁵. Perusteet käsittävät säännökset hallinnon oikeusperiaatteista, palveluperiaatteista ja palvelun asianmukaisuudesta, neuvonnasta, hyvän kielenkäytön vaatimuksesta sekä viranomaisten yhteistyöstä. Luettelo ei ole tyhjentävä, vaan hyvän hallinnon osatekijöitä on jätetty säänneltäväksi myös muualla lainsäädännössä ja oikeuskäytännössä¹⁵⁶.

Hallintolain 6 §:ssä määriteltyihin oikeusperiaatteisiin sisältyvät yhdenvertaisuus-, tarkeitussidonnaisuus-, objektiviteetti-, suhteellisuus- sekä luottamuksensuojan periaate. Yhdenvertaisuusperiaatteen mukaan ihmisiä on kohdeltava samalla lailla samanlaisissa tilanteissa. Edellä mainittu periaate sisältää myös tasapuolisuusvaatimuksen. On

¹⁵³ Pykälä oikeuttaa säätämään perusoikeuksiin lailla tai asetuksella ”sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.”

¹⁵⁴ Hautamäki 2004: 36.

¹⁵⁵ HE 72/2002 vp: 33, 54.

¹⁵⁶ Kulla 2012: 93.

huomioitava, että yhdenvertaisuuslain (30.12.2014/1325) 11 §:n mukaan erilainen kohtelu samanlaisessa asiassa ei kuitenkaan ole syrjintää silloin, jos ”kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia”¹⁵⁷. Tarkoitussidonnaisuutta on käsitelty usealla tavalla oikeudellisessa sääntelyssä. Esimerkiksi hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisen saa käyttää toimivaltaansa ainoastaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Hallinto-oikeudessa yleensä tarkoitussidonnaisuus käsitetään siten, että julkista toimintaa ja sen perusteita rajoittaa sovellettavan lain tarkoitus. Objektiviteettiperiaatteen mukaan viranomaisten on toimittava puolueettomasti. Oikeustieteessä on vakiintunut käsitys, jonka mukaan puolueettomuus saavutetaan toimimalla asiallisesti sekä siten, että toimet on perusteltavissa¹⁵⁸. Puolueettomuudella on merkitystä menettelyllisessä mielessä etenkin silloin, kun viranomaisen voi harkinnallaan valita menettelytavan. Suhteellisuusperiaatteen mukaan taas viranomaisen toimenpiteen on oltava oikeassa suhteessa toimen tarkoitukseen niin, että yksityisen oikeuksia rajoitetaan mahdollisimman vähän. Tällä periaatteella erityistä merkitystä voi olla muun muassa silloin, kun viranomaisen käyttää hallintopakkeinoita. Luottamuksen suojan periaate käsittelee hallintolain 6 §:n mukaan vaatimusta siitä, että viranomaisen on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia. Kansankielisemmin vaatimus tarkoittaa esimerkiksi sitä, että henkilö pystyy perustellusti odottamaan viranomaisen käyttäytyvän tietyllä tavalla.¹⁵⁹

Perusoikeudet eivät ole täysin koskemattomia, vaan niitä on mahdollista rajoittaa. Säännökset voivat sisältää esimerkiksi lakivarauksen tai määritelmän rajoitusedellytyksistä. Mikäli perusoikeuteen ei ole kuitenkaan erikseen näitä kirjattu, voi perusoikeutta silti olla mahdollista rajoittaa yleisten rajoitusperusteiden kautta. Perustuslakivaliokunnan mietinnön määrittelemänä yleiset rajoitusperusteet sisältävät seuraavat vaatimukset¹⁶⁰:

- Rajoituksen tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin.

¹⁵⁷ Erilainen kohtelu voi 11.2 §:n nojalla olla oikeutettua tietyissä tapauksissa myös silloin, kun kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty. Tällöin kohtelulla on oltava hyväksyttävä tavoite perus- ja ihmisoikeuksien kannalta ja keinojen on oltava oikeasuhtaisia. Tätä säännöstä ei kuitenkaan sovelleta, mikäli kyseessä on mm. julkisen vallan käyttö tai hallintotehtävän hoito.

¹⁵⁸ Konstari 1979: 45–47.

¹⁵⁹ Kulla 2015: 96–97; 100–101; 104; 106; 110–112.

¹⁶⁰ Viljanen (2001) on listannut vaatimukset ytimekkäästi seuraavalla tavalla: lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, rajoitusperusteen hyväksyttävyysoikeusvaatimus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus. Ks. myös Ojanen (2015) s.42–47

- Rajoitus on määriteltävä tarkkarajaisesti ja riittävän täsmällisesti.
- Rajoituksen perusteena tulee olla hyväksyttävä syy. Tällaisena voidaan pitää painavaa yhteiskunnallista tarvetta.
- Perusoikeuden ydinalueelle ulottuvaa rajoitusta ei voida säätää tavallisella lailla.
- Rajoituksen on noudatettava suhteellisuusperiaatetta, eli rajoituksen on oltava välttämätön jonkin hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi.
- Kun perusoikeutta rajoitetaan, on taattava riittävät oikeusturvajärjestelyt.
- Rajoitukset eivät saa aiheuttaa ristiriitoja suhteessa Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.¹⁶¹

Voisiko olla mahdollista, että henkilön kotirauhan suojaa rajoitettaisiin sillä perusteella, että eläin mahdollisesti kärsii kotirauhan piirin sisällä? Nykyisellään tuskin. Uudessa hallitusohjelmassa on kuitenkin tavoitteena tunnustaa eläimelle itseisarvo¹⁶². Nostaisiko eläimen itseisarvon myöntäminen laissa eläinten arvostusta yhteiskunnassamme niin, että eläimille joskus voitaisiin antaa lailla oikeuksia? Yksinkertaistettuna esimerkkinä tällainen oikeus voisi olla oikeus kivuttomaan elämään. Olisiko eläimen itseisarvon myöntämisen seurauksena olemassa riittävä ”yhteiskunnallinen tarve” tai ”hyväksyttävä tarkoitus”, jotta ihmisen perusoikeutta voitaisiin rajoittaa? Mikäli eläinsuojelulainsäädännössä joskus mentäisiin tähän suuntaan, ihmisen kotirauhaa voitaisiin nähdäkseni rajoittaa eläimen oikeuden perusteella, tai ainakin kotirauhaa pystyttäisiin sen perusteella jotenkin rajoittamaan.

3.2.1 Kotirauha perusoikeutena

Kuten aiemmin (ks. kpl 2.5) on jo todettu, tehdään lemmikkieläimiin kohdistuvat eläinsuojelutarkastukset useimmiten kotirauhan piiriin. Yksityiselämän suoja on yksi perustuslain perusoikeuksista. Yksityiselämän suojaan kuuluu perustuslain 10 §:n mukaan kotirauha. Lyhyesti määriteltynä kotirauha on perusoikeus, joka suojaa sekä tiedollisen että fyysisen yksityisyyden sellaisissa tiloissa, jotka ovat henkilön omistuksessa tai hallussa ja joiden tarkoituksena on toimia yksityisinä tiloina¹⁶³. Kotirauha luetaan perustuslaissa

¹⁶¹ PeVM 25/1994 vp: 4–5.

¹⁶² Pääministeri Antti Rinteen hallitusohjelma 6.6.2019: 44–45.

¹⁶³ Neuvonen 2014: 111.

kuuluvaksi yksityisyyden suojan kokonaisuuden alle¹⁶⁴. Muita yksityisyyden suojan alle kuuluvia niin sanottuja osaoikeuksia ovat jokaisen yksityiselämä ja kunnia, henkilötietojen suoja sekä luottamuksellisen viestin loukkaamattomuus. Tässä kuitenkin tarkastelen ainoastaan kotirauhan suojaa, sillä tämän työn tutkimusongelman kannalta se on relevantin.

Kotirauhan suojaa voidaan tarkastella sekä vertikaalisessa että horisontaalisessa asetelmassa. Vertikaalisesta asetelmasta puhutaan silloin, kun kyseessä on julkisen vallan ja yksityisen välinen suhde. Horisontaalinen asetelma taas on kyseessä silloin, kun tarkastellaan yksityisten keskinäisiä suhteita.¹⁶⁵ ¹⁶⁶ Kotirauhan suojaa voidaan tarkastella näiden valossa kolmesta eri ”linjasta” käsin. Ensinnäkin kyse voi olla yksityisten välisestä suhteesta, jossa suojataan epäsuoralla kotirauhan häirinnältä. Tällainen epäsuora puuttuminen toteutuu esimerkiksi rakennus- ja muiden määräysten kautta, joilla pyritään toteuttamaan yksilön oikeutta olla rauhassa kodissaan vaikkapa melulta. Toisessa linjassa on kyse siitä, että kotirauhaa suojataan oikeudettomalta puuttumiselta ja kolmannessa linjassa tarkastellaan suojaa valtion toimia vastaan.¹⁶⁷ Tällainen valtion toimi voisi olla esimerkiksi tarkastus kotirauhan piiriin.

Niin kuin muitakin perusoikeuksia, oikeutta kotirauhaan voidaan rajoittaa vain lailla. Eläinsuojeluviranomaisen tarkastusoikeus kotirauhan piiriin on säädetty eläinsuojelulain 39.4 §:ssä. Kuitenkin tarkastuksen saa kotirauhan piiriin tehdä vain, mikäli se on välttämätöntä asian selvittämiseksi. Muita lakeja, joissa oikeutta kotirauhaan rajoitetaan, ovat muun muassa pelastuslaki (29.4.2011/379), jossa säädetään palotarkastuksesta sekä pakkokeinolaki, jossa säädetään kotietsinnästä.

¹⁶⁴ Neuvosen (2014) mukaan kotirauhan tulisi olla erityinen oma perusoikeutensa, koska kotirauha sinänsä on monessa perustuslakia alemmanasteisessa laissa turvattu ja kotirauhaan sinänsä vedotaan myös usein tuomioistuinkäytännössä.

¹⁶⁵ Ruuska 2007: 19.

¹⁶⁶ Vertikaalista asetelmaa voidaan tarkastella valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, jolloin puhutaan perusoikeuden rajoitusedellytyksistä. Horisontaalisessa suhteessa kotirauhaa taas voidaan katsoa rikosoikeudellisesta näkökulmasta, jolloin perusoikeutta katsotaan sen edistämisen- ja turvaamisvelvoitteen kautta. Neuvosen (2014) mukaan kotirauhaa ei kuitenkaan ole tarkoituksenmukaista tarkastella erikseen sekä valtiosääntöoikeudellisesta että rikosoikeudellisesta näkökulmasta, sillä loppujen lopuksi kotirauhaan liittyvät kysymykset palautuvat aina perusoikeuskysymykseksi.

¹⁶⁷ Neuvonen 2014: 113.

Kotirauhan suojaa voidaan rajoittaa perusoikeuksien suojelemiseksi sekä rikosten selvittämiseksi¹⁶⁸. Käytännössä ”rajoittaminen” tarkoittaa viranomaisen tekemää tarkastusta taikka poliisin kotietsintää. Kotirauhasäädökseen on perustuslaissa merkitty kvalifioitu lakivaraus. Lakivarauksen mukaan välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi. Toisin sanoen perusoikeutta voidaan rajoittaa jonkin toisen perusoikeuden turvaamiseksi. Asetelma on hieman ongelmallinen, sillä perusoikeuksilla ei ole hierarkkista järjestystä, vaan perusoikeuksien arvottaminen vaatii aina tilannekohtaista punnitsemista. Lain sanamuodosta voidaan myöskin vetää eräänlainen johtopäätös, jonka mukaan kotirauha olisi vähemmän suojattu oikeushyvä, kuin muut perusoikeudet.¹⁶⁹

Perustuslakivaliokunta on useissa eri yhteyksissä ottanut kantaa kotirauhan suojan kvalifioituun lakivaraukseen. Esimerkiksi PeVL 37/2010 vp:n mukaan kotirauhaa voidaan rajoittaa rikosten selvittämiseksi, mikäli on olemassa ”konkreettinen tai yksilöity syy epäillä lakia rikotun tai rikottavan”. Perustuslakivaliokunnan mukaan eläinten hyvinvoinnin vaarantamisen estäminen ei sisälly kvalifioitun lakivarauksen tarkoittamaan perusoikeuksien turvaamistehtävään. Näin ollen eläinten hyvinvoinnin vaarantamisen estäminen ei voi sellaisenaan oikeuttaa tarkastukseen kotirauhan piirissä.¹⁷⁰ Toisaalta taas tulkitseen, että konkreettinen tai yksilöity syy epäillä eläinsuojelulakia rikottavan tai rikotun, voisi olla tarkastukseen oikeuttava syy.

Kaikista suojatuin on yleisen perusoikeuskäytännön mukaan perusoikeuden ydinalue. Perusoikeuden ydintä koskee niin sanottu koskemattomuusvaatimus, eli tavallisella lailla ei voida säätää perusoikeuteen sellaista rajoitusta, joka ulottuu sen ytimeen¹⁷¹. Perusoikeuden ydinalue on pysyväisluonteinen sekä riippumaton näkökulmasta. Sen sisältö siis nähdään samana siitä riippumatta, määritelläänkö rajoitustilanteessa ydinaluetta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten vaiko kvalifioitun rajoitusedellytyksen näkökulmasta.¹⁷² Hautamäki on tutkinut perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä perusoikeuksien ydinalueeseen liittyen. Hänen mukaansa perustuslakivaliokunnan kanta

¹⁶⁸ Neuvonen 2014: 118.

¹⁶⁹ Hautamäki 2012: 38.

¹⁷⁰ PeVL 34/2009 vp: 3.

¹⁷¹ PeVM 25/1994 vp: 5.

¹⁷² Hautamäki 2011: 1.

perusoikeuden ydinalueen rajaan on se, että raja voi olla liukuva sen perusteella, miten merkittäväksi kyseessä olevan perusoikeuden rajoittaminen mielletään.^{173 174}

Hautamäki on koonnut vaihtoehtoja, joilla ”ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen merkitys osana perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä saataisiin näyttämään siltä, etteivät teoria ja käytäntö muodosta ristiriitaa”. Eli toisin sanoen keinoja kiertää ydinalueen koskemattomuus. Näitä vaihtoehtoja ovat:

- 1) Ydinalueeseen puuttuminen selitetään niin, että se ei oikeastaan olekaan ydinalueeseen puuttumista,
- 2) ajatellaan ydinalueen raja liukuvaksi taikka
- 3) aletaan käyttää poikkeuslakeja silloin, jos perusoikeuden rajoitus ylittää sen ydinalueelle.

Lisäksi perusoikeuden rajoitus voidaan tulkita lainsäädäntökäytännön kautta, jossa ydinalueen koskemattomuusvaatimukseen on tehty poikkeuksia, jotka ovat jatkuvia ja linjattuja. Näin ollen valtiosääntöinen tapaoikeus sallii ydinalueen koskemattomuudesta joustamisen. Viimeisenä vaihtoehtona on se, että yksinkertaisesti tarkistetaan kokonaisvaltaisesti perusoikeuksien rajoitusedellytykset ja tehdään perustuslakiin tarkistuksen edellyttämät muutokset.¹⁷⁵

Neuvonen on todennut, että kotirauhan ala ja määritelmä on jatkuvan muutoksen alla. Kotirauhan ala riippuu esimerkiksi siitä, millaisen säännösten rinnalla kotirauhaa arvioidaan sekä siitä, minkälaisia muotoja vakituiseen asumiseen käytössä oleva tila on laintulokintakäytännössä saanut. Näin ollen Neuvosen mukaan kotirauhan suojaamalle tilalle ei ole syytä antaa ehdotonta määritelmää.¹⁷⁶ Lisäksi Viljanen on kiinnittänyt huomiota siihen, että koska perusoikeuden sisältöä ei saa johtaa alemman tasoisesta lainsäädännöstä, rikoslain tarkoittama kotirauha voi poiketa siitä, mitä kotirauhalla perusoikeutena tarkoitetaan¹⁷⁷.

¹⁷³ Hautamäki 2016: 2.

¹⁷⁴ Hautamäen (2016) mukaan perusoikeuden ydinalueen koskemattomuusvaatimuksesta on muodostunut suomalaisen valtiosääntöoikeuteen sopimaton teoreettinen paradoksi.

¹⁷⁵ Hautamäki 2016: 4–5.

¹⁷⁶ Neuvonen 2014: 40.

¹⁷⁷ Viljanen 2011: 400.

Mikäli yksityishenkilö oikeudettomasti tunkeutuu toisen kotirauhan piiriin eli ilman asujan antamaa lupaa taikka ilman lakiin perustuvaa määräystä tai viranomaistoimivaltaa, on kyseessä kotirauhan rikkominen¹⁷⁸. Kuitenkin rikoslain 4 luvun 5 §:ssä määritelty pakkotila voi oikeuttaa toisen kotirauhan rikkomiseen asukkaan ollessa poissa kotoaan. Tällainen pakkotila on kyseessä silloin, jos ”oikeudellisesti suojattua etua uhkaavan välittömän ja pakottavan vaaran torjumiseksi tarpeellinen teko on kokonaisuutena arvioiden puolustettava, kun otetaan huomioon pelastettavan edun ja teolla aiheutetun vahingon ja haitan laajuus ja suuruus, vaaran alkuperä sekä muut olosuhteet”. Nuutilan mukaan tällainen pakkotila voi muodostua jo siitä, jos kyseessä on asunnossa nälissään valittavan koiran pelastaminen¹⁷⁹.

Kuten aiemmin on todettu, kotirauhan suoja on vankka perusoikeus, ja kotirauhan piiriin voivat ulottaa toimenpiteitä vain lailla siihen valtuutetut viranomaiset. Merkittävän poikkeuksen tähän lähtökohtaan muodostaa kuitenkin asunto-osakeyhtiölaki (22.12.2009/1599), jonka mukaan isännöitsijällä, isännöitsijän tai hallituksen valtuuttamalla henkilöllä sekä yhtiön hallituksen jäsenellä on tietyissä tapauksissa oikeus päästä asuntoon.

3.2.2 Merkittävä poikkeus sääntöön: asunto-osakeyhtiölain tarkastusoikeus

Asunto-osakeyhtiölaissa pääsyä osakehuoneistoon ja osakehuoneiston ottamista hallintaan säännellään luvussa 8. Lain mukaan isännöitsijällä, isännöitsijän tai hallituksen valtuuttamalla henkilöllä sekä yhtiön hallituksen jäsenellä on oikeus päästä asuntoon, mikäli se on tarpeellista asunnon kunnan ja hoidon valvomista tai huoneistossa suoritettavaa muutos- tai kunnossapitotyön valvontaa varten. Käytännössä isännöitsijän tai hallituksen valtuuttama henkilö voi olla esimerkiksi talonmies tai huoltomies¹⁸⁰. Hallituksen jäsenellä sekä isännöitsijällä on myös oikeus saada poliisilta virka-apua, mikäli pääsy asuntoon kielletään. Nykyisen voimassaolevan lain hallituksen esityksessä ei oteta kantaa kotirauhan suojaan¹⁸¹.

¹⁷⁸ Ruuska 2007: 84.

¹⁷⁹ Nuutila 2002: 879-927.

¹⁸⁰ Sillanpää & Vahtera 2011: 240.

¹⁸¹ HE 24/2009.

Hautamäki tuo esiin, että asunto-osakeyhtiölaissa olevaa tarkastusoikeutta ei ole tarkasteltu perustuslain näkökulmasta, eikä siitä myöskään ole olemassa perustuslakivaliokunnan lausuntoa. On sanomattakin selvää, että kotirauhan ja yksityisyyden suojan sekä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta tarkastuksen oikeuttava säännös on erikoinen ratkaisu. Kotirauhan suojan rajoittaminen asunto-osakeyhtiölain perusteella vaikuttaa perusoikeuksien näkökulmasta perustelemattomalta, sekä ylipäänsä liian helpolta. Hautamäki pohtiikin, onko kotirauhan suojaan liittyvä kysymys lainsäädäntövaiheessa tarkoituksellisesti sivuutettu vai eikö kysymystä vain ole tunnistettu.¹⁸²

Asunto-osakeyhtiöllä on oikeus käyttää tarvittaessa myös pakkokeinoja – edelleen siitä huolimatta, että yhtiö ei edusta julkista valtaa. Tämä pakkokeino on asunnon hallintaanotto enintään kolmen vuoden ajaksi. Ennen hallintaanottoa osakkaalle on asunto-osakeyhtiölain mukaan annettava kirjallinen varoitus. Asunto-osakeyhtiön yhtiökokous voi tehdä päätöksen hallintaanotosta muun muassa silloin, jos osakas hoitaa huoneistoaan huonosti tai ei esimerkiksi maksa yhtiövastikkeitaan. Huoneisto voidaan päättää ottaa hallintaan myös silloin, kun huoneistossa vietetään toisia häiritsevää elämää, huoneistoa käytetään muuhun tarkoitukseen kuin mihin se on tarkoitettu taikka kun osakkeenomistaja tai muu huoneistossa asuva ei noudata järjestyssääntöjä. Ainoastaan silloin, jos rikkomuksella on vähäinen merkitys, asuntoa ei saa ottaa hallintaan.

Tässä yhteydessä nostan esille, että eläintenpidon laiminlyönti voi vaikuttaa myös asunto-osakeyhtiön hallituksen edustajien tarkastusoikeuteen sekä huoneiston menettämiseen.

Käräjäoikeus oli katsonut ratkaisussaan 12.1.2012, että huoneiston ottaminen hallintaan hajuhaitan johdosta yhtiökokouksen päätöksellä oli pitävä peruste asunto-osakeyhtiölain 8 luvun 2 §:n nojalla. Asunnosta otetuiden kuvien perusteella huoneistossa oli täytynyt olla pilaantuvien jätteen haju, joka oli ollut selvästi havaittavissa. Kuvien perusteella huoneistossa oli myös ollut koira ja kaksi kissaa, joiden jätökset olivat ilmiselvästi omalta osaltaan tuottaneet hajua huoneistossa. Kantajan huoneiston yleistilanne oli kohentunut tammikuun 2012 jälkeen, mutta kantajalla oli edelleen huoneistossaan kissa. Asunto-osakeyhtiön hallituksen edustajat tekivät kantajan huoneistoon tarkastuksen elokuussa 2012. ”Yleisen elämäkokemuksen mukaan kissan jätösten säännöllisen siivoamisen laiminlyönti aiheuttaa todistajankertomuksista ilmenevää voimakasta ja pistävää hajuhaittaa.” Esimerkiksi siivoajan käyminen 4-6 viikon välein ei riittäisi tällaisen hajuhaitan ajoittaista ilmenemistä.

¹⁸² Hautamäki 2012: 42–43.

KO katsoi, että kantajan huoneiston yleistilanne oli parantunut alkuvuodesta 2012 eteenpäin, mutta huoneistosta oli kuitenkin aiheutunut edelleen kissan jätöksistä sekä talousjätteistä aiheutuvaa hajuhaittaa syksyllä 2013. Hajuhaitan vakavuudesta kertoi esimerkiksi vastaajayhtiön kääntyminen eläinsuojeluviranomaisen sekä ympäristöviranomaisen puoleen. Asunto-osakeyhtiö oli voinut katsoa huoneistoa hoidetun huonosti, ja tämän aiheuttavan muille osakkeenomistajille hajuhaittaa – jo vuosien ajan. KO:n mukaan kantajan menettelyä ei voitu tilapäisenä eikä merkitykseltään muutoinkaan vähäisenä.¹⁸³

Asunto-osakeyhtiön hallituksen huoneiston hallintaanottopäätös oli kärjäoikeuden mukaan siis aiheellinen ja perusteltu. Eli huoneisto oltaisiin voitu ottaa hallintaan asunto-osakeyhtiön hallituksen päätöksellä. Asunto-osakeyhtiön hallituksen edustajilla oli myös ollut perusteet hajuhaitan takia käydä tekemässä tarkastus kotirauhan piiriin kuuluvalla alueella. Tapaus ratkesi siten, että asunnon hallintaanottopäätöstä ei toimeenpantu, vaan osapuolet päätyivät sopimukseen, jonka mukaan asunnossa käy säännöllisesti siivooja¹⁸⁴.

Kotirauhan suoja voi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisun KHO:2002:23 mukaan ulottua myös vesialueelle¹⁸⁵. Otan tämän tapauksen esille, koska se koskee osittain myös aiemmin käsittelemääni kalastuksenvalvontaa (ks. kpl 3.1.3).

KHO:n ratkaisussa 2002:23 A halusi kalastuksen kiellettävän hänen omistamaltaan vesialueelta, joten hän teki asiasta hakemuksen alueensa työvoima- ja elinkeinokeskukselle. Hakemustaan A oli perustellut sillä, että viehekalastajilla oli tapana tulla aivan hänen asuntonsa rantaan kalastamaan, eivätkä he poistuneet A:n pyynnöistä huolimatta piha-alueelta. Viehekalastajien poistamiseen A oli toistuvasti tarvinnut kalastuksenvalvojan virka-apua. Työvoima- ja elinkeinokeskus hylkäsi hakemuksen. A valitti maaseutuelinkeinojen valituslautakuntaan, joka osaksi kumosi työvoima- ja elinkeinokeskuksen päätöksen määräämällä kalastuskiellon osalle A:n pyytämästä alueesta. Sekä A että työvoima- ja elinkeinokeskus valittivat korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Korkein hallinto-oikeus ei muuttanut maaseutuelinkeinojen valituslautakunnan päätöstä. Korkein hallinto-oikeus totesi ratkaisun perusteella, että myös vesialuetta voidaan tietysti osin pitää pihapiiriin, ja näin ollen kotirauhan piiriin, kuuluvana. Kalastuslaissa säädetään rangaistavaksi tarpeettoman häiriön tai haitan aiheuttaminen kalastusta harjoitettaessa. Kotirauhan piirissä häiriön tai haitan aiheuttaminen taas säädetään rangaistavaksi rikoslain 24 luvussa. Korkein hallinto-oikeus nojasi ratkaisussaan muun muassa siihen, että perustuslakivaliokunnan mukaan ratkaisun tulkintavaihtoehdoista tulee valita sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista. Näin ollen kyseessä olleen häiriön voidaan katsoa kohdistuneen kotirauhaan.¹⁸⁶

¹⁸³ KO 12.1.2012.

¹⁸⁴ KO 12.1.2012.

¹⁸⁵ KHO:2002:23.

¹⁸⁶ KHO:2002:23.

Tapauksessa kotirauhan piiri ulotettiin siis myös vesialueelle. Tämä siksi, koska A:n asuinrakennus pihapiireineen sijaitsi lähellä rantaa kapean salmen äärellä. Muun muassa A:n perheen käyttämä sauna sijaitsi rannassa.¹⁸⁷ Yksityinen ihminen ei siis saa mennä kyseessä olevalle vesialueelle, koska alue lukeutuu A:n perheen kotirauhan suojaan. Mutta entäpä kalastuksenvalvoja: saako kalastuksenvalvoja yksityisenä ihmisenä julkista hallintotehtävää suorittaessaan mennä A:n kotirauhan piiriin kuuluvalla vesialueelle? Kalastuksenvalvojallakaan ei ole laissa säädettyä oikeutta häiritä kotirauhaa, eli hän ei tulkintani mukaan saisi mennä kyseessä olevalle vesialueelle. Suomessa on mitä luultavimmin paljon rantoja ja vesialueita, jotka kuuluvat jonkun kotirauhan piiriin. Kuinka näillä alueilla toteutetaan kalastuksenvalvonta? Tässä saattaa olla eräänlainen oikeudellinen aukkotilanne. Aukkotilannetta tarkastellessa voidaan kiinnittää huomio myös siihen, että eläinsuojeluvalvontaan liittyen kotirauha ja sen piiriin meneminen on aukottomasti säädetty ja tulkittu – kotirauhan piiriin ei ole menemistä muilla kuin viranomaisilla. Voisiko käydä niin, että kalastuksenvalvoja saisi mennä A:n ja tämän perheen kotirauhan suojamalle vesialueelle, mutta samaan aikaan yksityinen eläinsuojeluvalvontaa tekevä toimija ei?

3.3 Perusoikeuksien, oikeusturvan sekä hyvän hallinnon takaaminen välillisessä julkishallinnossa

Julkista hallintotehtävää ei voida siirtää viranomaiskoneiston ulkopuolelle, mikäli se ei turvaa perusoikeuksia, oikeusturvaa sekä muita hyvän hallinnon takeita. Hyvän hallinnon (ja muihin perustuslain 124 §:ssä mainittuihin) vaatimuksiin on siis vastattava myös silloin, kun julkista hallintotehtävää hoitaa yksityinen organisaatio tai muu välillisen julkishallinnon taho. Hyvän hallinnon toteutuminen niin välillisessä kuin varsinaisessakin julkishallinnossa voidaan taata muun muassa virkavastuulla. Lisäksi julkista hallintotehtävää hoitavilla on oltava riittävä asiantuntemus ja koulutus tehtävänsä. Myös hallintotehtävän hoitamiseen kohdistuva valvonta on tärkeässä asemassa hyvän hallinnon toteutumiseen liittyen.

¹⁸⁷ KHO:2002:23.

3.3.1 Virkavastuu

Perustuslain 118 §:n mukaan virkamies on vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Hyvän hallinnon takeet on turvattu laissa, joten virkamies on vastuussa myös hyvän hallinnon toteuttamisesta. Saman pykälän kolmannen momentin mukaan ”jokaisella, joka on kärsinyt vahinkoa virkamiehen tai muun julkista tehtävää hoitavan henkilön lainvastaisen toimenpiteen tai laiminlyönnin vuoksi, on oikeus vaatia tämän tuomitsemista rangaistukseen sekä vahingonkorvausta julkisyhteisöltä taikka virkamieheltä tai muulta julkista tehtävää hoitavalta sen mukaan kuin lailla säädetään”. Lainkohta ulottaa siis virkavastuun myös välillistä julkishallintoa hoitavien piiriin. Tiivistetysti virkavastuun funktio on hyvän hallinnon, hallinnon lainalaisuuden sekä oikeusturvan toteutumisen varmistaminen¹⁸⁸. Virkavastuuseen voi joutua rikosoikeudellisella, vahingonkorvausoikeudellisella tai hallinto-oikeudellisella perusteella¹⁸⁹. Virkavastuun ulottuminen välillistä julkishallintoa toteuttaviin henkilöihin edistää jo sinänsä hyvän hallinnon toteutumista.

3.3.2 Asiantuntemus ja koulutus

Hallituksen esityksessä todettiin, että henkilöiden, jotka hoitavat julkisia hallintotehtäviä, koulutuksen ja asiantuntemuksen merkitys korostuu. Lisäksi näihin henkilöihin kohdistuvan julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.¹⁹⁰ Perustuslain 124 § ei sisällä nimenomaisia säännöksiä julkisia hallintotehtäviä hoitavien henkilöiden kelpoisuudesta, mutta tämän vaatimuksen nähdään sisältyvän tehtävän siirtoa rajoittavaan perusoikeussuojan vaarantamisen kieltoon. Keravuori-Rusasen mukaan julkista tehtävää hoitavan henkilön ”vähimmäisvaatimuksena voidaan pitää tehtävän hoitamiseen liittyvien toimivaltanormien ja niiden soveltamiseen liittyvän lainsäädännön sekä soveltamiskäytäntöjen perusteellista tuntemusta”. Onhan julkisten hallintotehtävien hoitamisessa kuitenkin pääasiallisesti kyse muun muassa lain soveltamisesta ja yksityisen oikeusasemaa koskevasta päätöksenteosta. Kelpoisuudesta on varmistuttava säännösperusteisesti erityisesti silloin, jos tehtävään sisältyy yksilöiden perusoikeuksiin kohdistuvaa päätösvaltaa.¹⁹¹

¹⁸⁸ Mäenpää 2017: 432.

¹⁸⁹ Keravuori-Rusanen 2008: 375.

¹⁹⁰ HE 1/1998 vp: 179.

¹⁹¹ Keravuori-Rusanen 2008: 392–393.

Asiantuntemuksen tarvetta julkisen hallintotehtävän hoitamisessa lisäävät sellaiset osa-alueet, jotka vaativat teknistä taikka toimialakohtaista erityisosaamista. Jos asiantuntemuksella tai pätevyydellä saattaa olla olennaista merkitystä ihmisten terveydelle ja turvallisuudelle, on ne turvattava säännöspäätteisesti. Erityistä painoarvoa asiantuntemukselle on annettava myös silloin, jos julkista hallintotehtävää hoitavalle henkilölle kuuluu perusoikeuksien rajoittamiseen oikeuttava valtuus, kuten valtuus tehdä kotirauhan piiriin tarkastus.¹⁹²

Yksittäisissä julkisissa hallintotehtävissä voi olla tarpeen varmistaa ammatillisen pätevyyden ja tehtäväkohtaisen asiantuntemuksen ohella, että tehtävää hoitava henkilö soveltuu henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan tehtäväänsä. Henkilökohtaisilla ominaisuuksilla voi olla merkitystä julkisen hallintotehtävän hoitamisen sekä yksilön perusoikeuksien ja oikeusturvan kannalta. Tällaisia ominaisuuksia voivat olla esimerkiksi tehtävän hoitamisen edellyttämä terveydentila tai kyky hallita erilaisia kriisitilanteita. Myös henkilön rehellisyydestä ja luotettavuudesta voi olla tarpeen varmistua säännöspäätteisesti, mikäli tehtävän luonne ja sen hoitamiseen liittyvät toimivaltuudet sitä edellyttävät.¹⁹³

Esimerkiksi kalastuslaissa on säädökset aikaisemmin käsittelemäni kalastuksenvalvojan kelpoisuusvaatimuksista sekä koulutuksesta (ks. kpl 3.1.3). Kalastuksenvalvoja näyttäisi täyttävän Keravuori-Rusasen määrittelemät ominaisuudet. Hallituksen esityksen mukaan kalastuksenvalvojan koulutukseksi riittäisi yhden opintoviikon laajuinen kurssi, jossa olisi 1–3 läsnäoloa vaativaa päivää ja loput suoritettaisiin esimerkiksi verkko-opiskeluna. Mainittakoon vielä se, että hallituksen esityksen mukaan kalastuksenvalvojakoulutus ei olisi pakollinen, mikäli henkilöllä on muu riittävä perehtyneisyys kalastuksenvalvontaan. Molemmissa tapauksissa olisi kuitenkin läpäistävä kalastuksenvalvojakoe.¹⁹⁴

Eläinsuojeluvalvonta-asioissa koulutus olisi nähdäkseni suhteellisen helppo järjestää. Esimerkiksi jo olemassa olevien koulutusten hyödyntäminen olisi mahdollista. Näitä koulutuksia ovat aluehallintovirastojen koulutus eläinsuojeluvalvojaksi, sekä SEY:n koulutus

¹⁹² Keravuori-Rusanen 2008: 393–394.

¹⁹³ Keravuori-Rusanen 2008: 395.

¹⁹⁴ HE 192/2014 vp: 85.

eläinsuojeluneuvojaksi. Aikaisemmin mainitsemani kalastuksenvalvojan koulutus olisi myös erittäin hyvä mallipohja eläinsuojeluvalvontakoulutukseenkin. Nykyisillä kolmannen sektorin eläinsuojelutoimijoilla on jo olemassa käytännön kokemusta eläinsuojeluasioista, mikä edesauttaa koulutuksen järjestämistä. Opetuksessa ehkä kannattaisi perehtyä pikemminkin hallinnollisiin oikeuksiin, velvollisuuksiin ja käytäntöihin.

3.3.3 Valvonta

Olenaisena osana hyvään hallintoon ja sen toteutumiseen kuuluu, että julkisten hallinto- tehtävien hoitamista valvotaan. Mahdollisesti esille tullessiin epäasianmukaisuuksiin on tarvittaessa oltava toimivaltuudet puuttua. Hallinnon järjestämisen yleisenä lähtökohtana on pidetty, että myös viranomaiskoneistoon kuulumattomat on saatettava julkisen valvonnan piiriin siltä osin, kuin ne hoitavat lainsäädännön nojalla viranomaisille kuuluvia tehtäviä. Myös hallituksen esityksessä mainittiin julkista hallintotehtävää hoitavan asianmukaisesta julkisesta valvonnasta, mutta samassa yhteydessä ei kuitenkaan otettu kantaa siihen, miten valvonta yksittäistapauksessa tulisi järjestää¹⁹⁵. Valvontaa koskee kuitenkin muun muassa hallinnon julkisuusperiaate, mikä sulkee valvonnan toteuttamisessa esimerkiksi omavalvonnan pois.¹⁹⁶

Valvonta voi olla ennakollista tai jälkikäteistä. Ennakolliseen valvontaan sisältyvät lähinnä sellaiset sääntelyinstrumentit, joiden avulla etukäteen pyritään varmistumaan siitä, että toimija taikka toiminta täyttää julkisen hallintotehtävän hoitamiselle annetut vähimmäisvaatimukset. Tällaisia sääntelyinstrumentteja voivat olla esimerkiksi lakiin perustuvat toimilupajärjestelmät sekä ilmoituksen tekemistä tai viranomaishyväksyntää edellyttävät lakitekniset järjestelyt, jotka muodostavat julkisen vallan ja yksityisen toimijan välille erityisen valvonnallisen suhteen.¹⁹⁷ Tehtävää hoitavalle voi olla myös mahdollista asettaa ehtoja ja rajoituksia lain nojalla. Näiden laiminlyönti voisi johtaa hallinnollisiin seuraamuksiin, kuten myönnetyn luvan tai hyväksynnän peruuttamiseen taikka toiminnan keskeyttämiseen.¹⁹⁸ Edellä mainittuja valvontatapoja voitaisiin soveltaa myös yksityisiin

¹⁹⁵ HE 1/1998 vp: 179.

¹⁹⁶ Keravuori-Rusanen 2008: 397–398.

¹⁹⁷ Mäenpää 1985: 62.

¹⁹⁸ Mäenpää 1985: 44.

eläinsuojelutoimijoihin. Lähin valvova taho voisi olla paikallinen kunnaneläinlääkäri tai valvontaeläinlääkäri, ja seuraavan tason valvontaa voisi hoitaa aluehallintovirasto.

Jälkikäteinen valvonta toteutuu lähinnä muutoksenhaun ja muiden jälkikäteisten oikeusturvakeinojen kautta, jotka on turvattu jo perustuslain 124 §:n perusteella. Näitä oikeusturvakeinoja kuitenkin täydentää varsinainen valvonta, jota eduskunnan oikeusasiamies ja valtioneuvoston kansleri toteuttavat laillisuusvalvontana. Yleisellä laillisuusvalvonnalla voidaan puuttua myös julkista hallintotehtävää hoitavan henkilön menettelyyn ja toiminnan asianmukaisuuteen. Tämän yleisen laillisuusvalvonnan ohella toiminnan valvontaan voivat osallistua erilaiset asiamiehet ja valtuutetut. Heidän tehtävänä on tiettyjen tavoitteiden toteutumisen ja näihin liittyvän lainsäädännön noudattamisen valvomisen.¹⁹⁹

3.4 Ruotsista mallia?

Ruotsissa käytännön eläinsuojeluvalvontatyötä hoitavat lääninhallitusten eläinsuojelutarkastajat. Tarkastajien ei tarvitse olla koulutukseltaan eläinlääkäreitä. Valvovaksi eläinsuojeluviranomaiseksi on mahdollista päästä usean vaihtoehdoisen koulutusohjelman kautta: muun muassa etologia ja eläinten hyvinvointi-, biologi-, agrologi- ja ympäristö- ja terveystuotelu -ohjelman kautta²⁰⁰. Eläinlääkärikoulutuksen käyneitä eläinsuojeluviranomaisia ovat lähinnä läänineläinlääkärit, jotka ohjaavat eläinsuojelutarkastajia sekä avustavat monimutkaisemmissa tapauksissa. Ruotsissa eläinsuojeluvalvontaa hallinnoi ja valvoo Jordbruksverket. Ruotsin eläinsuojelutarkastajat hoitavat niin suunnitelmallisen kuin epäilyynkin perustuvan eläinsuojeluvalvonnan. Koulutustaustasta riippumatta eläinsuojelutarkastajat ovat viranomaisia, ja voivat siten antaa esimerkiksi määräyksiä ja kieltoja. Mikäli tilanne vaatii erityistä eläinlääkinnällistä tietoutta, voidaan avuksi kutsua alueellinen eläinlääkäri. Pakkotoimenpiteisiin tarvitaan läänineläinlääkäriin taikka yksikön esimiehen hyväksyntä. Kansalaisen näkökulmasta Ruotsin eläinsuojeluvalvontajärjestelmä on selkeä. Eläinsuojeluilmoitukset tehdään lähimpään lääninhallitukseen, jossa

¹⁹⁹ Keravuori-Rusanen 2008: 405.

²⁰⁰ Jordbruksverket 2019.

on eläinsuojeluasioita varten oma puhelinnumero ja sähköpostiosoite. Virka-ajan ulkopuolella kiireelliset eläinsuojeluasiat ilmoitetaan poliisille. Poliisi ottaa tarvittaessa yhteyttä alueelliseen eläinlääkäriin taikka läänineläinlääkäriin. Varsinaista päivystyssysteemiä ei siis Ruotsissakaan ole.²⁰¹

Mikäli ottaisimme Ruotsista mallia, eläinsuojelutarkastajaresursseja voisi olla nykyistä enemmän. Tällä hetkellä Suomessa on käytävä eläinlääketieteellinen koulutus, jotta voi toimia eläinsuojelun tarkastusviranomaisena. Mikäli eläinsuojeluvalvontaan olisi olemassa ”omat” tarkastajat, jotka käyvät omanlaisensa, juuri eläinsuojeluvalvonnan tarkoituksiin räätälöidyn koulutuksen, varsinaiset eläinlääkärit saisivat keskittyä potilastyöhön. Wahlberg havaitsi empiirisen tutkimuksensa perusteella tarkastuseläinlääkäreiden hallinnollisessa toiminnassa useita epäkohtia. Tutkimuksessa todettiin, että eläinsuojelutarkastuksia tekevät eläinlääkärit eivät välttämättä ole riittävän tietoisia hallintotoimintaan liittyvistä laeista ja periaatteista sekä niiden soveltamisesta. Myös virkamiehille lailla säädetyistä vaatimuksista voidaan olla joiltakin osin tietämättömiä.²⁰²

Eläinsuojelutarkastajaksi voisi olla myös matalampi kynnys kouluttautua, jos ei tarvitsisi kouluttautua eläinlääkäriksi. Nurmisen mukaan eläinlääkäriä parempaa tahoaa on vaikea kuvitella hoitamaan eläinsuojeluvalvontaa. Toisaalta taas eläinsuojeluvalvontaan sisältyy sellaisiakin tehtäviä ja tapauksia, joissa voi mittaamalla ja eläimen elinympäristöä arvioimalla päätellä lainsäädännön vaatimusten täyttymisen. Tällaisten tehtävien hoidon voisivat Nurmisen mukaan käytännössä toteuttaa muunkinlaisen soveltuvan koulutuksen käyneet pätevät henkilöt. Näin ollen vain vakavammat ja vaikeammat eläinsuojelutapaukset jäisivät ”esiseulonnan” jälkeen valvontaeläinlääkärille.²⁰³

²⁰¹ Nurminen 2014: 19–20.

²⁰² Wahlberg 2011: 97–99.

²⁰³ Nurminen 2014: 37.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tässä työssä tutkittiin sitä, voitaisiinko eläinsuojelusektorin yksityisen puolen toimijoita, kuten yhdistyksiä sekä etenkin SEY Suomen eläinsuojelu ry:n eläinsuojeluneuvoja, hyödyntää nykyistä enemmän eläinsuojeluvalvonnassa viranomaisten apuna. Asiaa tarkasteltiin erityisesti perustuslain 124 § näkökulmasta, joka koskee julkisen hallintotehtävän antamista viranomaiskoneiston ulkopuoliselle taholle. Tutkimus painottui seura- ja harrastuseläimiin, sillä niiden suojelusta on tehty vähemmän tutkimusta kuin esimerkiksi tuotanto- ja teuraseläinten suojelusta. Seura- ja harrastuseläinten pitoa valvotaan lähinnä vain epäilyyn perustuvien ilmoitusten kautta ja ilmoittajina toimivat usein tavalliset kansalaiset. Toisin sanoen tavallisiin seura- ja harrastuseläimiin (pois lukien eläinkaupat jne.) ei kohdistu säännönmukaista valvontaa, toisin kuin muun muassa koe-eläimiin sekä tuotanto- ja teuraseläimiin. Eläinsuojelulaki on tällä hetkellä uudistuksen alla. Rinteen hallitusohjelmassa tavoitteeksi on otettu muun muassa se, että eläimelle tunnustettaisiin itseisarvo.

Eläin ei pysty edustamaan itseään yhteiskunnallisessa toiminnassa. Tämä vuoksi on oltava sellaisia tahoja, jotka edustavat eläimiä ja käyttävät puhevaltaa niiden puolesta. Lemmikki- ja harrastuseläimiä edustavat pääosin niiden omistajat/haltijat. Mutta kuka edustaa eläimen intressejä ja hyvinvointia silloin, kun omistaja/haltija laiminlyö eläimensä hoidon? Tavallisten kansalaisten lisäksi tärkeitä eläinten edustajia ovat yhdistykset sekä viranomaiset. Viranomaiset ovat tehokkaimpia edustajia, koska heidän on mahdollista käyttää kansalaisiin kohdistuvia pakkokeinoja. Yhdistykset ovat niin sanotusti matalamman kynnyksen (yksityinen) taho, joka voi edustaa eläintä. Yhdistykset tukevat omalla toiminnallaan sekä kansalaisia että viranomaisia, ja edustavat eläimiä niiden hyvinvoinnin puolesta puhuen.

Suomen ehkä suurin eläinsuojeluyhdistys on SEY Suomen eläinsuojelu ry. SEY:n alaisuudessa toimii 40 jäsenyhdistystä, jotka toimivat paikallisella tasolla ympäri Suomea. Lisäksi SEY:llä on noin 75 eläinsuojeluneuvojaa – niin ikään ympäri maata. SEY on tehokas yhdistys ja jäsenyhdistystensä sekä neuvojiensa kautta koko maassa toimiva.

SEY:llä olisi siis hyvät ja kattavat resurssit toimia viranomaisten tukena eläinsuojeluvalvonnassa. Jo nyt neuvojat tekevät eläinsuojeluasioissa neuvontakäyntejä kohteisiin – noin 2000 käyntiä vuodessa. Lisäksi neuvojat sekä yhdistykset antavat neuvontaa puhelimitse, sähköpostilla ja sosiaalisessa mediassa. Mikäli lainsäätäjät päättävät, että kolmannen sektorin toimijoita voitaisiin käyttää enemmän hyödyksi eläinsuojeluvalvonnassa viranomaisten apuna, SEY:llä olisi verkostoineen jo valmiiksi potentiaalia lähteä mukaan toteutukseen. Lisäksi aluehallintovirastoilla on niiden valtuuttamia vapaaehtoisia eläinsuojeluvalvojia, joita voisi myös hyödyntää nykyistä enemmän.

Työssäni kerroin myös julkisoikeudellisista yhdistyksistä. Ne ovat tiettyyn tarkoitukseen lainsäädäntöteitse luotuja tai jo olemassa olevia yhdistyksiä, joille annetaan julkisia hallintotehtäviä. Tällaisia julkisoikeudellisia yhdistyksiä ovat muun muassa riistanhoitoyhdistykset, kalastusalueet sekä paliskunnat. Tätä lainkohtaa voitaisiin hyödyntää eläinsuojeluyhdistyksien järjestelmässä, jolloin julkisen vallan siirto niille helpottuisi ja olisi selkeää. Edelleenkin kuitenkin merkittävää julkista valtaa ei pystytä julkisoikeudelliseen yhdistykselle siirtämään, joten myös tässä tulee esteeksi kotirauhan suoja.

Keskeisimpänä hallinnollisena eläinsuojeluvalvontatoimenpiteenä voidaan pitää tarkastusta, joka tehdään kohteeseen, mikäli on aihetta epäillä, että eläintenpito ei täytä eläinsuojelulainsäädännön vaatimuksia. Usein tarkastus ulottuu kotirauhan piiriin, jota yksityinen taho ei lähtökohtaisesti saa häiritä. Vain viranomaisella on oikeus astua kotirauhan piiriin, mutta tällöinkin tietyin ehdoin. Viranomainen saa tehdä tarkastuksen kotirauhan piiriin ainoastaan, jos se on välttämätöntä. Viranomaisten hallintotehtäviä voidaan kuitenkin antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle perustuslain 124 §:n nojalla. Eli esimerkiksi eläinsuojeluviranomaisten tehtäviä voitaisiin ulkoistaa tietyin ehdoin yksityisille tahoille. Merkittävää julkista valtaa ei kuitenkaan saa antaa viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Tarkastus kotirauhan piiriin katsotaan merkittäväksi julkiseksi vallaksi, kuten myös esimerkiksi kiellot ja määräykset sekä takavarikointitoimenpiteet. Suurimmaksi esteeksi muodostuu kuitenkin kotirauhan suoja kaikkien kansalaisten perusoikeutena. 124 §:n toteuttamisessa löytyy kuitenkin aukkokohtia ja ristiriitaisuuksia.

Työssä mainittujen tekijöiden näkökulmasta eläinsuojeluvalvontatehtävien antaminen yhdistystoimijoille voisi jollain tavoin olla mahdollista. Tällöin pitäisi kiinnittää huomiota erityisesti siihen, että yhdistystoiminnassa taataan hyvän hallinnon toteutuminen muun muassa virkavastuun sekä tarpeeksi kattavan koulutuksen kautta. Suurin este sille, että valvontatehtäviä voitaisiin tehdä myös yhdistysten kautta, on kotirauhan vankka suoja. Kotirauha on perustuslaissa taattu perusoikeus jokaiselle, eikä kyseessä olevan perusoikeuden ytimeen ole helppo vaikuttaa eikä sitä ole helppo kiertää.

Loppupäätelmänäni kuitenkin on, että yhdistystoimijoita pystyttäisiin hyödyntämään eläinsuojeluvalvonnassa enemmän. Päädyn kahteen vaihtoehtoon: Ensimmäisen vaihtoehdon mukaan lainsäätäjä myöntäisi siihen, että yksityiselle toimijalle voitaisiin ulkoistamisen kautta taikka samoin kuin isännöitsijälle asunto-osakeyhtiölaissa antaa eläinsuojeluasioissa itsenäinen oikeus astua kotirauhan piiriin. Yhdistystoimijalla olisi kuitenkin rajoitetut hallinnolliset toimenpiteet, joita se voi toteuttaa. Huomautus voisi olla kaikkein realistisin hallinnollinen toimenpide, johon yhdistystoimijan voisi oikeuttaa. Lisäksi toiminta edellyttäisi tiivistä yhteistyötä alueen valvontaeläinlääkärin kanssa: jokaisesta käyntikohteesta ja toimenpiteestä raportoitaisiin aina valvontaeläinlääkärille, joka voisi sitten oman harkintansa mukaan tehdä kohteessa tarkastuskäynnin myös itse. Yhdistystoimijalla olisi myös oikeus saada virka-apua tarvittaessa, sekä velvollisuus tehdä poliisille ilmoitus, jos huomaa eläinsuojelulakia rikotun.

Toisessa skenaariossa (joka vaikuttaa todennäköisemmältä), yhdistystoimija ei itsenäisesti voisi astua kotirauhan piiriin, vaan ainoastaan eläinsuojeluviranomaisen, kuten valvontaeläinlääkärin kanssa. Nykylainsäädännön mukaan eläinsuojeluviranomaisen on vähintäänkin neuvoin pyrittävä edistämään kohteen eläintenpitoa. Tätä samaa tekevät nykyiset SEYn eläinsuojeluneuvojat. Eläinsuojeluneuvojat astuvat kotirauhan piiriin ainoastaan silloin, jos asianosainen antaa siihen luvan. Yhdistystoimijalla ei olisi oikeutta tehdä hallinnollisia toimenpiteitä, mutta hän saisi edelleenkin neuvoa. Jotta eläinsuojeluvalvontatoiminnassa ei kuitenkaan olisi turhia päällekkäisyyksiä, olisi yhdistystoimijan annettava paikalliselle eläinsuojeluviranomaiselle tiedoksi käynti sekä käynnin sisältö. Yhdistystoimija voisi toimia eräänlaisena matalamman kynnyksen seulana. Tässä toisessa skenaariossa on lähtökohtana se, että yhdistystoimija voisi astua kotirauhan piiriin

eläinsuojeluviranomaisen kanssa – kuten nykyisen vapaaehtoiset AVI:n eläinsuojeluvalvojat tekevät. Yhdistystoimija voisi toimia tarkastuksessa viranomaisen avustajana.

Kalastuslain kalastuksenvalvojaa koskeva säädäntö voisi toimia ikään kuin mallipohjana säädöksille koskien julkisen hallintotehtävän siirtämistä yksityiselle eläinsuojelutoimijalle. Ensinnäkin säädettäisiin eläinsuojelutoimijan kelpoisuudesta ja koulutuksesta sekä toimijaksi hyväksymisestä. ELY-keskuksen sijaan hyväksynnän voisi antaa esimerkiksi AVI, joka tällä hetkellä myöntää oikeuden toimia eläinsuojeluvalvojana. Niin kuin kalastuksenvalvojan hyväksynnän, voisi myös eläinsuojelutoimijan hyväksynnän peruuttaa, mikäli hän ei täytä velvollisuuksiaan. Toiseksi eläinsuojelutoimija olisi myös raportointivelvollinen esimerkiksi alueensa läänineläinlääkärille.

Yksi tärkeä elementti kalastusoikeudessa on laittomien välineiden talteenotto. Tällainen oikeus olisi hyvä olla myös eläinsuojelutoimijalla. Oikeus ulottuisi vähintäänkin julkiselle alueelle, mutta mahdollisesti tarvittaessa myös kotirauhan piiriin. Mikäli jokin eläimenpitoon liittyvä väline on selkeästi lainvastainen, kuten piikkipanta (jossa piikit ovat sisäänpäin), olisi eläinsuojelutoimijalla oikeus ottaa väline talteen.

Kuten työssä kävi ilmi, kotirauhan suoja ei ole täysin poikkeukseton. Asunto-osakeyhtiölaissa olevaa tarkastusoikeutta ei ole tarkasteltu perustuslain näkökulmasta, eikä siitä myöskään ole olemassa perustuslakivaliokunnan lausuntoa. Sanomattakin on selvää, että kotirauhan ja yksityisyyden suojan sekä perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta tarkastuksen oikeuttava säännös on erikoinen ratkaisu. Kotirauhan suojan rajoittaminen asunto-osakeyhtiölain perusteella vaikuttaa perusoikeuksien näkökulmasta perustelemattomalta, sekä ylipäänsä liian helpolta. Voidaan vain arvella, onko kotirauhan suojaan liittyvä kysymys lainsäädäntövaiheessa tarkoituksellisesti sivuutettu vai eikö kysymystä vain ole tunnistettu.

Lopputulokseni siis on, että lainsäädännöstä löytyy porsaanreikiä ja mahdollisuuksia siihen, että perustuslain 124 §:n mukaisesti eläinsuojeluvalvontatehtäviä voitaisiin periaatteessa siirtää osittain yksityisille toimijoille. Erityisesti kalastuksenvalvojan ja asunto-

osakeyhtiölain tarkastusoikeutta pidän tällaisina porsaanreikänä, ja kalastuslakia lisäksi mahdollisuuksia luovana ja mallia antavana lakina.

4.1 Jatkotutkimusehdotuksia

Tämän tutkimuksen kirjoittamisen aikana heräsi monta kysymystä, joita ei kuitenkaan kannata juuri tässä tutkimuksessa pohtia laajemmin, ja näin ollen ehdotankin niitä jatkotutkimuksen aiheiksi. Työssäni totesin, että ympäristönsuojeluasioissa on laajempi oikeus valittaa viranomaisen päätöksestä kuin eläinsuojeluasioissa. Esimerkiksi ympäristöyhdistykset voivat valittaa viranomaisen tekemästä ympäristönsuojeluun liittyvästä päätöksestä ympäristönsuojelulain nojalla tietyin ehdoin, kun taas eläinsuojeluasioissa saa valittaa vain asianosainen tai viranomainen. Tähän liittyen voitaisiin tutkia ensinnäkin, miksi valitusoikeus ympäristönsuojeluasioissa on niinkin laaja, ja toiseksi, olisiko mahdollista soveltaa samanlaista valitusoikeutta eläinsuojeluasioihin. Eli voitaisiinko esimerkiksi eläinsuojelulain uudistuksen yhteydessä säätää pykälä, jonka mukaan eläinsuojeluyhdistyksillä olisi valitusoikeus eläinsuojeluasioissa.

Esimerkiksi kalastuksenvalvojat voivat tietyissä tilanteissa antaa kalastajalle huomautuksen. Edellä ehdotin, että eläinsuojelusektorin yhdistystoimija pystyisi neuvomisen lisäksi antamaan myös huomautuksen. Huomautuksen juridinen merkitys jää kuitenkin epäselväksi. Se ei varsinaisesti ole neuvo, mutta ei kielto taikka määräyskään. Mitä seuraa, jos annettu huomautus ei tehoa kohteeseen? En löytänyt sellaista lähdettä, jossa selkeästi määriteltäisiin huomautus ja sen juridiset ulottuvuudet. Tämän vuoksi huomautus itsessään voisi olla oivallinen oikeudellisen tutkimuksen kohde.

Asia, joka erityisesti jäi mietityttämään, on asunto-osakeyhtiölain tarkoittaman tarkastusoikeuden hyväksyttävyyden perustuslain 124 § näkökulmasta. Syytä olisi tutkia tarkemmin, miksi isännöitsijällä on yksityishenkilönä hyvin poikkeuksellinen oikeus rikkoa kotirauhan perusoikeutta. Lähteistöstä ei löytynyt selkeää syytä taikka perustetta tälle asialle.

Työssäni kerroin Wahlbergin tutkimuksesta, joka kohdistui tuotanto- ja teuraseläimiin. Wahlberg oli empiirisessä tutkimuksessaan havainnut, että eläinsuojelulain pykälien 42 ja 44 soveltaminen viranomaisissa on joiltain osin tehotonta. Samankaltainen tutkimus koskien lemmikkieläimiin kohdistuvien hallintotoimenpiteiden tehokkuutta olisi mielenkiintoista toteuttaa. Olisivatko tulokset samansuuntaisia kuin Wahlbergin tutkimuksessa? Lisäksi tutkimusta voisi edelleen syventää siten, että selvitetäisiin tarkemmin mahdolliseen tehottomuuteen johtaneita olosuhteita ja syitä. Myös keinoja toimenpiteiden tehostamiseen olisi hyvä pohtia tarvittaessa.

LÄHDELUETTELO

- Aalto-Heinilä, Maija (2009). Tahtoteoria ja intressiteoria oikeuksien funktion selittäjinä. *Oikeus* 2/2009 s. 138-158.
- Aarbakke, Viljami (2012). Oikeustieteellinen selvitys Norjan, Ruotsin, Tanskan, Sveitsin ja Alankomaiden eläinsuojelulainsäädännöstä. Maa- ja metsätalousministeriö. Saatavilla 30.9.2019: <https://mmm.fi/elainsuojelulaki>
- Aarnio, Aulis (2005). Onko eläimellä oikeuksia? Ajatuksia oikeuksista substanssi- ja suhdekäsitteenä. *Tieteessä tapahtuu* 2/2005. 5-10.
- Aluehallintovirasto (2013). Eläinsuojelu. Saatavilla 4.3.2016: https://www.avi.fi/web/avi/elainsuojelu#.VtoDB_mLTIU
- Baldwin, Robert, Martin Cave & Martin Lodge (2012). *Understanding Regulation*. Oxford University Press.
- Eduskunta 2019. Eläinsuojelulain uudistaminen. Saatavilla 24.9.2019: https://www.eduskunta.fi/FI/tietoeduskunnasta/kirjasto/aineistot/kotimainen_oikeus/LATI/Sivut/elainsuojelulain-uudistaminen.aspx
- Ekroos Ari, Kumpula Anne, Kuusiniemi Kari & Vihervuori Pekka (2010). *Ympäristöoikeuden pääpiirteet*. Talentum. Sähköinen painos / saatavilla Almassa.
- Eläinsuojeluasiamiehen tehtävä perustettu maa- ja metsätalousministeriöön (2013). Maa- ja metsätalousministeriö. Saatavilla 7.3.2016: http://mmm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/jord-och-skogsbruksministeriet-anstaller-en-djurskyddsombudsman
- Eläinsuojeluasiamies (2015). Eläinsuojeluasiamiehen työ loppuu. Saatavilla 7.3.2015: <http://elsuasiames.blogspot.fi/2015/09/elainsuojeluasiamiehen-tyo-loppuu.html>

Eläinsuojelulain uudistamishanke, ohjausryhmä (2012). Maa- ja metsätalousministeriö. Saatavilla 3.12.2015: <http://mmm.fi/hanke?selectedProjectId=3145>

Eläinsuojeluviranomaiset Suomessa (2013). Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Saatavilla 3.12.2015: <http://www.evira.fi/portal/fi/elaimet/elainsuojelu+ja+elainten+pito/elainsuojelun+valvonta/elainsuojeluviranomaiset+suomessa/>

Eläinten hyvinvoinnin valvonta 2014 (2015). Evira. Saatavilla 4.5.2016: <https://www.evira.fi/elaimet/elainsuojelu-ja-elainten-pito/elainsuojelun-valvonta/>

Halila, Heikki & Lauri Tarasti (2011). Yhdistysoikeus. Talentum.

Hautamäki, Veli-Pekka (2004). Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Prima Oy. Helsinki.

Hautamäki, Veli-Pekka (2011). Perusoikeuden ydinalue argumenttina. Lakimies 1/2011 s. 82-98.

Hautamäki, Veli-Pekka (2012). Kotirauhan suojasta perusoikeutena. Lakimies 1/2012 s. 33-52.

Hautamäki, Veli-Pekka (2016). Ydinalueen koskemattomuusvaatimus perusoikeuksien yleisenä rajoitusedellytyksenä. Edilex.

Helminen, Klaus, Markku Fredman, Janne Kanerva, Matti Tolvanen & Marko Viitanen (2014). Esitutkinta ja pakkokeinot. Talentum. (5. uudistettu painos)

Helminen, Klaus, Matti Kuusimäki & Satu Rantaeskola (2012). Poliisilaki. Talentum.

Hirsjärvi, Sirkka, Pirkko Remes & Paula Sajavaara (2009). Tutki ja kirjoita. Tammi. Hämeenlinna.

- Hirvonen, Ari (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011. Saatavilla 3.12.2015: http://www.helsinki.fi/oikeustiede/tutkimus_ja_julkaisut/julkaisut/yleinen_oikeustiede/hirvonen_mitka_metodit.pdf
- Hollo, Erkki J. (2009). Johdatus ympäristöoikeuteen. Talentum. Sähköinen painos.
- Husa, Jaakko & Teuvo Pohjolainen (2014). Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. Talentum. Helsinki.
- Jordbruksverket (2019). Vill du bli djurskyddsinspektör? Saatavilla 29.9.2019: <http://www.jordbruksverket.se/amnesomraden/djur/djurskydd/villdublidjurskyddsinspektor.4.7cc87f191379870d43180001165.html>
- Kaikki MOT-ohjelmassa kuvatut teurastamot tarkastettu. Uutinen 23.11.2015. Elintarviketurvallisuusvirasto Evira. Saatavilla 3.12.2015: <http://www.evira.fi/portal/fi/etusivu/etusivun+uutiset?bid=4418>
- Kennelliitto (2018). Rotujen rekisteröintimäärät Suomessa. Saatavilla 17.6.2019: <https://www.kennelliitto.fi/koirat/rotujen-rekisterointimaarat-suomessa>
- Keravuori-Rusanen, Marietta (2008). Yksityinen julkisen vallan käyttäjänä – Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Kolehmainen, Antti (2015). Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Oikeustieteellinen opinnäyte – Artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta. 1-23. Toim. Tarmo Miettinen. Edilex 2015. Saatavissa 3.12.2015: https://moodle.uwasa.fi/pluginfile.php/124515/mod_resource/content/5/kolehmainen_2015_tutkimusongelma.pdf

Konstari, Timo (1979). Harkintavallan väärinkäytöstä. Vammala

Koskela-Laine, Tarja (2012). Onko eläimellä väliä? – Eläinsuojelurikosten empiirinen tutkimus. Edilex 2012/3.

Koskela, Tarja (2013). Eläinsuojelutarkastus ja eläinsuojelurikosepäilyistä ilmoittaminen – kansalaisaktiivisuutta vai viranomaisvalvontaa? Edilex 2013/22.

Koskela, Tarja (2017). Optimaalinen eläinsuojelu rikosprosessissa ja julkishallinnossa. Grano Oy. Jyväskylä.

Kulla, Heikki (2012). Hallintomenettelyn perusteet. Talentum. Helsinki.

Kulla, Heikki (2015). Hallintomenettelyn perusteet. Talentum pro.

Kupsala, Saara (2011). Eläinten aseman muuntuminen Suomessa. Yhteiskuntatieteellinen selvitys maa- ja metsätalousministeriölle eläinsuojelulain kokonaisuudistusta varten. 26.10.2011. Itä-Suomen yliopisto. Saatavilla 3.3.2016: http://www.academia.edu/1237516/El%C3%A4inten_aseman_muuntuminen_Suomessa._Yhteiskuntatieteellinen_selvitys_maa-_ja_mets%C3%A4talousministeri%C3%B6lle_el%C3%A4insuojelulain_kokonaisuudistusta_varten

Kurki, Visa (2012). Tarvitaanko eläinten oikeuksia? Eläinten oikeussubjektiviteetin mahdollisuus ja hyödyt. Edilex.

Kurki, Visa (2013). Voiko eläin olla oikeussubjekti? Lakimies 3/2013. s. 436-458. (saatavilla Edilex)

Kurki, Visa (2017). Eläinten oikeudet ja oikeussubjektius. Teoksessa Uusi eläinlaki. Toim. Kivelä Mai, Lahtinen Veikka & Uotila Laura. Into. Helsinki.

Maa- ja metsätalousministeriön historiaa (2016). Maa- ja metsätalousministeriö. Saatavilla 4.3.2016: <http://mmm.fi/historiaa>

Mikä on Ruokavirasto? (2019). Ruokavirasto. Saatavilla 29.9.2019: <https://www.ruokavirasto.fi/tietoa-meista/mika-on-ruokavirasto/>

Muukkonen, Matti (2012). Ulkoistaminen ja lainsäätäjän tahto. Edilex 2012/14.

Mäenpää, Olli (1985). Hallintolupa. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Mäenpää, Olli (2003). Hallinto-oikeus. Talentum.

Mäenpää, Olli (2007). Hallintoprosessioikeus. Talentum.

Mäenpää, Olli (2011). Oikeus hyvään hallintoon. Forum Iuris. Helsingin yliopisto.

Mäenpää, Olli (2017). Yleinen hallinto-oikeus. Alma.

Mäntylä, Niina (2006). Luonnon edustamismahdollisuuksista valitusoikeusjärjestelyissä – erityisesti alueellisten ympäristökeskusten ja edunvalvontajärjestöjen näkökulmasta. Ympäristöjuridiikka 3/2006 s. 20-38. Edilex.

Mäntylä, Niina (2010). Luonnon edustajien puhevalta. Väitöskirja. Vaasan yliopisto. Edilex.

Neuvonen, Riku (2014). Yksityisyyden suoja Suomessa. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.

Nurminen, Antti (2014). Eläinsuojeluvalvonnan järjestämisen vaihtoehdot. Maa- ja metsätalousministeriö.

- Nuutila, Ari-Matti (2002). Yksityisyyden, rauhan ja kunnian loukkaamisrikokset. Teoksessa Rikosoikeus s. 879-927. Juva.
- OECD (2014). Best Practice Principles for Regulatory Policy. Regulatory Enforcement and Inspections. Saatavilla 11.1.2018: http://www.oecd-ilibrary.org/governance/regulatory-enforcement-and-inspections_9789264208117-en;jsessionid=slde3laqjfdt.x-oecd-live-02
- Oikeusministeriö (2009). Työryhmämietintö 2009:8. Eläinsuojelurikosten seuraamusten tehostaminen.
- Peda.net (2019). Kolmas sektori – syvällisempää tietoa. Saatavilla 18.6.2019: <https://peda.net/hankkeet/kam/oppaan-tarina/ksst>
- Poliisi (2018). Helsingissä aloittaa Suomen ensimmäinen eläimiin liittyviin rikoksiin keskittynyt tutkintaryhmä. Saatavilla 29.9.2019: https://www.poliisi.fi/helsinki/tiedotteet/1/0/helsingissa_aloittaa_suomen_ensimmainen_elaimiin_liittyviin_rikoksiin_kestittynyt_tutkintaryhma_74543
- Rasinmäki, Jorma (1997). Yksityistäminen kunnallishallinnossa. Hallinto-oikeudellinen tutkimus yksityistämisen oikeudellisista taustoista, edellytyksistä, rajoituksista, muodoista ja vaikutuksista. Lakimiesliiton kustannus. Helsinki.
- Rauatmaa, Aila (2010). Eläinsuojelutarkastus käytännössä. Suomen eläinlääkärilehti 2010, 116, 3, s. 130-132.
- Ruokavirasto (2019). Epäilyyn perustuvat eläinsuojelutarkastukset 2018. Saatavilla 29.9.2019: <https://www.ruokavirasto.fi/viljelijat/elaintenpito/elainten-hyvintointi/elainsuojelun-valvonta/epailyyn-perustuvat-elainsuojelutarkastukset/epailyyn-perustuvat-elainsuojelutarkastukset-2018/>

Ruokaviraston raportti (2019). Eläinten hyvinvoinnin valvonta 2018. Saatavilla 17.6.2019: <https://www.ruokavirasto.fi/viljelijat/elaintenpito/elainten-hyvinvointi/elainsuojelun-valvonta/>

Ruuska, Kirsti (2007). Oma tupa, oma lupa. Kotirauha ja poliisin toimivalta. Edita. Helsinki.

Seura-, harrastus- ja lemmikkieläimet (2019). Ruokavirasto. Saatavilla 18.6.2019: <https://www.ruokavirasto.fi/viljelijat/elaintenpito/elainten-hyvinvointi/elainsuojelu-pitopaikoissa/harrastus--ja-lemmikkielaimet/>

SEY Suomen eläinsuojelu (2019). Eläinsuojelulain uudistus kaatui – SEYn ja Animalian päätavoitteina uudelle vaalikaudelle eläinten häkkikasvatuksen ja turkistarhauksen lopettaminen. Saatavilla 24.9.2019: <https://www.sey.fi/ajankohtaista/tiedotteet/1137-elaeinsuojelulain-uudistus-kaatui-seyn-ja-animalian-paeetavoitteina-uudelle-vaalikaudelle-elaeinten-haekkikasvatuksen-ja-turkistarhauksen-lopettaminen>.

SEY Suomen Eläinsuojeluyhdistysten liitto ry (2016). Eläinsuojeluneuvonta. Saatavilla 4.5.2016: <http://www.sey.fi/seytoimii/elainsuojeluneuvonta>

SEY Suomen Eläinsuojeluyhdistysten liitto ry (2018). SEY vuosikertomus 2017. Saatavilla 17.6.2019: <https://www.sey.fi/mik%C3%A4-sey/vuosikertomukset>

SEY Suomen Eläinsuojeluyhdistysten liitto ry (2018). Eläinsuojelulain valvonta. Saatavilla 4.2.2018: <http://www.elainsuojelulaki.fi/seyn-tavoitteet/elainsuojelulain-valvonta/>

SEY Suomen Eläinsuojeluyhdistysten liitto ry (2019). SEY vuosikertomus, tuloslaskelma ja tase 2018. Saatavilla 27.9.2019: <https://www.sey.fi/mik%C3%A4-sey/vuosikertomukset>

- Sillanpää, Matti J. & Veikko Vahtera (2011). Asunto-osakeyhtiölaki käytännössä. Talentum.
- SLU (2013). Sveriges lantbruksuniversitet. Etologi- och djurskydd. Saatavilla 2.5.2016: <http://www.slu.se/sv/utbildning/grundniva/etologi-djurskydd/etologi-och-djurskydd/>
- Sutela, Marja (2003). Sosiaali- ja terveystalvelujen ulkoistaminen. Oikeudelliset reunaehdot. Edita Prima Oy. Helsinki.
- Tieteen termipankki (2018). Itseisarvo. Saatavilla 16.10.2018: <http://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:itseisarvo>
- Tilastokeskus (2016). Autoilevien kotitalouksien osuus vakiintunut, lemmikkien omistaminen lisääntyy. Saatavilla 17.6.2019: http://www.tilastokeskus.fi/til/ktutk/2016/ktutk_2016_2016-11-03_tie_001_fi.html
- Vainio, Outi (2006). Suomen eläinsuojeluyhdistys eläinlääkärin silmin. Suomen Eläinlääkärilehti 2006, 112, 9. s. 452-453.
- Viljanen, Veli-Pekka (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Talentum.
- Viljanen, Veli-Pekka (2011). Perusoikeuksien rajoittaminen. Teoksessa Perusoikeudet. Helsinki. WSOYpro.
- Wahlberg, Birgitta (2011). Reglering och förvaltning av produktions- och slaktdjurs välbefinnande. En offentliggrättslig undersökning. Väitöskirja. Åbo.
- Wahlberg, Birgitta (2015). Eläinoikeus – Eläinten oikeuksista ja oikeudellisesta asemasta. niin & näin 2/15. s. 72-75. Saatavilla 16.9.2019: <https://www.netn.fi/artikkeli/elainoikeus-elainten-oikeuksista-ja-oikeudellisesta-aseasta>

VIRALLISLÄHTEET

Pääministeri Antti Rinteen hallituksen ohjelma 6.6.2019. Osallistava ja osaava Suomi – sosiaalisesti, taloudellisesti ja ekologisesti kestävä yhteiskunta. Valtioneuvosto 6.6.2019. Saatavilla 16.6.2019 <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161662>

TPA 5/2019 vp. Toimenpideohjelma eläinsuojelupoliisin toimintamallin laajentamisesta koko Suomeen.

MmVM 1/2010 vp. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö. Hallituksen esitys laeiksi eläintunnistusjärjestelmästä ja eläintautilain muuttamisesta.

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

PeVL 65/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laeiksi kalastuslain muuttamisesta ja kalastuslain muuttamisesta annetun lain 108 §:n muuttamisesta.

PeVL 37/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laiksi uusiutuville energialähteillä tuotetun sähkön tuotantotuesta.

PeVL 34/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laeiksi eläintunnistusjärjestelmästä ja eläintautilain muuttamisesta.

PeVL 34/2008 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Valtioneuvoston kirjelmä ehdotuksesta neuvoston direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai seksuaalisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (yhdenvertaisuusdirektiivi).

PeVL 40/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laeiksi kuluttajariitalautakunnasta ja Kuluttajavirastosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 19/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto. Hallituksen esitys laiksi valtiontalouden tarkastusvirastosta ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 154/2018. Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 192/2014. Hallituksen esitys Eduskunnalle kalastuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 271/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi kalastuslain muuttamisesta ja kalastuslain muuttamisesta annetun lain 108 §:n muuttamisesta.

HE 237/2010. Hallituksen esitys Eduskunnalle riistahallintolaiksi sekä laiksi metsästyslain muuttamisesta, riistanhoitomaksusta ja pyyntilupamaksusta annetun lain muuttamisesta ja maaseutuelinkeinojen valituslautakunnasta annetun lain 1 §:n muuttamisesta.

HE 188/2009 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi eläintunnistusjärjestelmästä ja eläintautilain muuttamisesta.

HE 24/2009. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi asunto-osakeyhtiölainsäädännöksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäytönlain muuttamisesta.

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 36/1995 vp. Hallituksen esitys Eduskunnalle eläinsuojelulaiksi.

RATKAISUT

EOAK Eduskunnan oikeusasiamies 1035/4/01

KHO 10.5.2016/1955

KHO 2015:88

KHO:2002:23

HelHO 16/119931

Vaasan HaO 02.05.2016 16/0096/2.

KO 12.1.2012

LIITE 1. Tarkastuskertomus/hallintopäätös eläinsuojeluasiassa. (Ruokavirasto 2019.)

1 (10)

TARKASTUSKERTOMUS
 HALLINTOPÄÄTÖS
 ELÄINSUOJELUASIASSA

Päivämäärä	Tunnistenumero

1. Viranomainen tai eläinsuojeluvalvoja

<input type="checkbox"/> Aluehallintovirasto	<input type="checkbox"/> Kunnaneläinlääkäri	<input type="checkbox"/> Kunnan terveysuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija	<input type="checkbox"/> Poliisi
<input type="checkbox"/> Tarkastuseläinlääkäri	<input type="checkbox"/> Lihantarkastaja	<input type="checkbox"/> Rajaeläinlääkäri	<input type="checkbox"/> Eläinsuojeluvalvoja
Kunnan, poliisilaitoksen tai toimipaikan nimi		Aluehallintovirasto ja sen toimipaikka	
Virkamiehen tai eläinsuojeluvalvojan nimi			
Katuosoite		Postinumero ja postitoimipaikka	
Puhelinnumero	Muut mahdolliset yhteystiedot		

2. Eläimen omistaja tai haltija tai muu henkilö, jota asia koskee

Nimi	
Katuosoite	Postinumero ja postitoimipaikka
Puhelinnumero	Muut mahdolliset yhteystiedot
Yksilöintitiedot	
<input type="checkbox"/> Tilatunnus, asiakastunnus tai Y-tunnus:	

3. Tarkastuskertomus**a) Tarkastus koskee**

- Eläinsuojelulain (247/1996 muutoksineen) tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten noudattamista
 Eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1099/2009 (jäljempänä lopetusasetus) noudattamista

b) Tarkastuksen peruste

<input type="checkbox"/> Eläinsuojelulain 39 §:n 1 momentin mukainen epäilyyn perustuva tarkastus
<input type="checkbox"/> Eläinsuojelulain 39 §:n 2 momentin mukainen ilman epäilyä suoritettava tarkastus
<input type="checkbox"/> Eläinsuojelulain 48 §:n 1 momentin mukainen määräykseen perustuva selvitys tai tutkimus
<input type="checkbox"/> Uusintatarkastus eläinsuojelulain 42 §:n tai lopetusasetuksen nojalla annetun kiellon tai määräyksen noudattamisen valvomiseksi, kielto tai määräys on annettu päätöksessä (päivämäärä ja tunnistenumero):
Lisätietoja (tarvittaessa)

c) Tarkastuksesta ilmoittaminen

- Ennalta ilmoittamatta
 Ennalta ilmoittaen, milloin ilmoitus tehtiin (päivämäärä ja kellonaika):

d) Tarkastuksen ajankohta ja kohde sekä tarkastuksessa läsnä olleet henkilöt

Tarkastuksen ajankohta (päivämäärä ja kellonaika) [REDACTED]	Tarkastuksen kohteena olevien eläinten pitopaikka (esim. talli, navetta, laidun, koti) [REDACTED]
Pitopaikan katusoite (jos eri kuin kohdassa 2. olevat osoitetiedot) [REDACTED]	Postinumero ja postitoimipaikka [REDACTED]
Tarkastuksen kohteena olevien eläinten laji ja lukumäärä sekä tarvittaessa mahdolliset tunnistetiedot [REDACTED]	
Tarkastuksessa läsnä olleet henkilöt <input type="checkbox"/> Eläimen omistaja tai haltija tai muu kohdassa 2. mainittu henkilö, jota asia koskee <input type="checkbox"/> Muu henkilö, kuka: [REDACTED]	

e) Tarkastuksen keskeiset havainnot

f) Tarkastuksen johtopäätös

I. Lainsäädäntöä on noudatettu

Tarkastuksessa havaittiin, että eläinsuojelulakia ja sen nojalla annettuja säännöksiä ja määräyksiä ja lopetusasetusta on noudatettu. Tarkastus ei johda toimenpiteisiin.

Neuvot eläimen hyvinvoinnin edistämiseksi

Neuvot eläinsuojelulain 40 §:n nojalla. Asianosaiselle annetaan eläinsuojelulain 40 §:n nojalla neuvoja eläimen hyvinvoinnin edistämiseksi, vaikka eläinsuojelulainsäädäntöä ei näiltä osin varsinaisesti rikota. Neuvot ovat tarpeen eläimen hyvinvoinnin edistämiseksi ja sen vuoksi, että eläintenpito täyttää jatkossakin eläinsuojelulainsäädännön vaatimukset. Neuvot eivät ole asianosaista sitovia.

Neuvot:

■

II. Lainsäädäntöä on rikottu

Tarkastuksessa havaittiin, että eläinsuojelulakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä taikka lopetusasetusta on rikottu.

Toimenpide:

Ohjeet ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 854/2004 (jäljempänä eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetus) 5 artiklan ja liitteessä I olevan II jakson IV luvun 2. kohdan nojalla lainsäädännön noudattamiseksi.

Viranomainen harkitsee ryhtymistä eläinsuojelulain 42 ja/tai 44 §:n taikka lopetusasetuksen 22 artiklan tai eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetuksen 5 artiklan ja liitteessä I olevan II jakson IV luvun mukaisiin toimenpiteisiin asiassa.

Jos tarkastuksen on suorittanut eläinsuojeluvalvoja, asiasta ilmoitetaan lain 41 §:n 1 momentissa tarkoitettulle valvontaviranomaiselle. Jos tarkastuseläinlääkäri epäilee lainsäädännön rikkomista teuraseläimiä toimittavassa eläintenpitoyksikössä, asiasta ilmoitetaan lain 41 §:n 2 momentin mukaan aluehallintovirastolle.

Ohjeet:

■

Allekirjoitus

Tarkastajan virkanimike tai nimike

■

Allekirjoitus ja nimenselvennys

■

Tiedoksianto

Eläimen omistaja tai haltija tai muu kohdassa 2. mainittu henkilö, jota asia koskee

Aluehallintovirasto

Muu taho, mikä: ■

Liitteet

Asiakirja ei sisällä liitteitä

Asiakirja sisältää seuraavat liitteet:

■

4. Suullinen kuuleminen ja selvityspyyntö**a) Kuuleminen**

Kuulemistilaisuuden varaaminen eläimen omistajalle tai haltijalle tai muulle kohdassa 2. mainitulle henkilölle, jota asia koskee

Tilaisuus tulla kuulluksi on varattu

Tilaisuutta tulla kuulluksi ei ole varattu, perustelu säännöksineen:

Selityksen antaminen

Selitys on annettu

Selitystä ei ole annettu

Selityksen sisältö

b) Selvityspyyntö

Selvityspyynnön esittäminen eläimen omistajalle tai haltijalle tai muulle kohdassa 2. mainitulle henkilölle, jota asia koskee

Selvitystä ei ole pyydetty

Selvitystä on pyydetty, mistä:

Selityksen antaminen

Selitys on annettu

Selvitystä ei ole annettu

Selityksen sisältö

5. Hallintopäätös

a) Havaittu epäkohta

Eläinlaji

Havaittu epäkohta kohdistuu

Eläinten pitopaikka

Eläinten hoito

Eläinten kohtelu

Eläinten lopetus

Muu, mikä:

b) Päätös

Kielto eläinsuojelulain 42 §:n 1 momentin nojalla

Määräys eläinsuojelulain 42 §:n 1 momentin nojalla

Määräys eläinsuojelulain 42 §:n 3 momentin nojalla

Kiireellinen toimenpide eläinsuojelulain 44 §:n nojalla

Eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 1099/2009 22 artiklan kohdan mukainen toimenpide

Ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 854/2004 5 artiklan ja liitteessä I olevan jakson II luvun IV kohdan mukainen toimenpide

Päätöksen sisältö ja mahdollinen määräaika

c) Päätöksen perustelut

d) Muutoksenhaku ja päätöksen täytäntöönpano

Tähän päätökseen voi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Toimivaltainen hallinto-oikeus ja muut valituksen tekemistä koskevat tiedot löytyvät päätöksen liitteinä olevasta valitusosoituksesta.

Päätöstä on eläinsuojelulain 52 §:n nojalla muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. Tapauksen eläinsuojelulliset epäkohdat ovat sellaisia, että eläinten hyvinvointi vaarantuisi, jos epäkohdat jatkuisivat mahdollisen muutoksenhakuprosessin aikana. Eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi päätös määrätään muutoksenhausta huolimatta heti noudatettavaksi, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. Tarkentavat perustelut (tarvittaessa):

e) Muut sovelletut säännökset

Eläinsuojelulaki (247/1996 muutoksineen)	_____ §
Eläinsuojeluasetus (396/1996 muutoksineen)	_____ §
Eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä annettu neuvoston asetus (EY) N:o 1099/2009	_____ §
Hallintolaki (434/2003 muutoksineen)	_____ §
Muu säädös:	_____ §

f) Allekirjoitus

Virkanimike	Allekirjoitus ja nimenselvitys
_____	_____

g) Lisätiedot

- Asiassa antaa tarvittaessa lisätietoja päätöksen allekirjoittanut henkilö, jonka yhteystiedot ovat kohdassa 1.
- Asiassa antaa tarvittaessa lisätietoja muu henkilö päätöksen tehneessä viranomaisessa, kuka (virkanimike, nimi ja yhteystiedot):

h) Kustannukset

Eläimen omistajan tai haltijan on suoritettava eläinsuojelulain 42 ja 44 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset lain 58 §:n nojalla.

i) Tiedoksianto

Asianosaiselle

Päätös luovutetaan allekirjoituskohdassa mainitun virkamiehen toimesta asiakirjan 2. kohdassa mainitulle eläimen omistajalle tai haltijalle tai muulle kohdassa 2. mainitulle henkilölle, jota päätös koskee, sinä päivänä, kun asiakirja on päivätty.

Muulla tavoin todisteellisesti, miten:

Jäljennös päätöksestä toimitetaan muulle kuin asianosaiselle

Aluehallintovirastolle

Poliisille eläinsuojelulain 63 §:n nojalla sen selvittämiseksi, onko eläimen omistaja tai haltija syyllistynyt eläintenpidossaan rikokseen

Muulle taholle, mille: _____

j) Liitteet

Asiakirja ei sisällä liitteitä

Asiakirja sisältää seuraavat liitteet:

LIITE 2. Valitusosoitus. Liite hallintopäätökseen eläinsuojeluasiassa. (Ruokavirasto 2019.)

VALITUSOSOITUS Liite hallintopäätökseen eläinsuojeluasiassa

Valitusviranomainen

Tähän päätökseen tyytymätön saa hakea siihen muutosta valittamalla **kirjallisesti** hallinto-oikeuteen (päätöksen antava viranomainen täyttää):

Hallinto-oikeus:	<input type="text"/>	hallinto-oikeus
Osoite:	<input type="text"/>	
Puhelinvaihe:	<input type="text"/>	Telefaksi: <input type="text"/>
S-posti:	<input type="text"/>	@oikeus.fi

Aukioloaika: Maanantaista perjantaihin klo 8.00 - 16.15

Valitusaika

Valitus on tehtävä **30 päivän kuluessa päätöksen tiedoksisaantipäivästä**. Ajan laskeminen alkaa tiedoksisaantipäivää seuraavasta päivästä.

Tiedoksisaantipäivä lasketaan seuraavasti:

- Jos päätös on luovutettu asianosaiselle tai tämän edustajalle, tiedoksisaantipäivä ilmenee tiedoksiannosta laaditusta kirjallisesta todistuksesta.
- Jos päätös on lähetetty postitse saantitodistusta vastaan, tiedoksisaantipäivä ilmenee saantitodistuksesta.
- Jos päätös on postitettu tavallisena kirjeenä, sen katsotaan tulleen tiedoksi seitsemäntenä päivänä postituspäivästä, jollei muuta ilmene.
- Jos päätös on annettu tiedoksi muulle henkilölle kuin asianosaiselle tai tämän edustajalle (sijaistiedoksianto), asianosaisen katsotaan saaneen päätöksen tiedoksi kolmantena päivänä sijaistiedoksiantoa koskevan tiedoksiantotodistuksen osoittamasta päivästä.

Valituskirjelmän sisältö ja allekirjoittaminen

Hallinto-oikeudelle osoitettavassa valituskirjelmässä on ilmoitettava seuraavat asiat:

- valittajan nimi ja kotikunta
- postiosoite ja puhelinnumero, joihin asiaa koskevat ilmoitukset valittajalle voidaan toimittaa
- päätös, johon muutosta haetaan
- miltä kohdin päätökseen haetaan muutosta, mitä muutoksia siihen vaaditaan tehtäväksi ja millä perusteilla muutosta vaaditaan.

Valittajan, laillisen edustajan tai asiamiehen on allekirjoitettava valituskirjelmä. Sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä toimitettavan valituskirjelmän osalta allekirjoitusvaatimuksen täyttää myös vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annetun lain (617/2009) 5.2 §:ssä tarkoitettu sähköinen allekirjoitus. Jos valittajan puhevaltaa käyttää hänen laillinen edustajansa tai asiamiehensä taikka jos valituksen laatijana on joku muu henkilö, valituskirjelmässä on ilmoitettava myös tämän nimi ja kotikunta.

Valituskirjelmän liitteet

Valituskirjelmään on liitettävä:

- valituksenalainen päätös alkuperäisenä tai jäljennöksenä
- tiedoksisaantitodistus tai muu selvitys valitusajan alkamisen ajankohdasta
- asiamiehen valtakirja, mikäli asiamiehenä ei toimi asianajaja tai yleinen oikeusavustaja
- mahdolliset asiakirjat, joihin valittaja vetoaa vaatimuksensa tueksi, jollei niitä ole jo aikaisemmin toimitettu viranomaiselle.

Valituskirjelmän toimittaminen

Valituskirjelmä on toimitettava valitusajassa edellä mainitulle hallinto-oikeudelle. Valituksen voi toimittaa henkilökohtaisesti, postitse maksettuna postilähettyksenä, sähköisellä tiedonsiirtomenetelmällä taikka asiamiestä tai lähettä käyttäen. Valituskirjelmän lähettäminen postitse tai sähköisesti tapahtuu lähettäjän omalla vastuulla. Valituksen on saavuttava viranomaiselle virka-aikana ennen 30 päivän valitusajan päättymistä, jotta valitus voidaan tutkia. Jos valitusajan viimeinen päivä on pyhäpäivä, lauantai, itsenäisyyspäivä, vapunpäivä, jouluaatto tai juhannusaatto, valitusaika jatkuu kuitenkin vielä seuraavan arkipäivän virka-ajan päättymiseen. Oikeuslaitokset internetisivuilla on tarkemmat ohjeet asiakirjojen toimittamisesta sähköisesti: <http://www.oikeus.fi/7471.htm>

Oikeudenkäyntimaksu

Muutoksenhakuasian käsittelystä hallinto-oikeudessa peritään pääsääntöisesti maksu tuomioistuinten ja eräiden oikeushallintoviranomaisten suoritteista perittävistä maksuista annetun lain (701/1993) nojalla.