

# Eläinsuojelulain 44 §:n mukaiset kiireelliset toimenpiteet hallinnollisina pakkokeinoina

Helsingin yliopisto

Oikeustieteellinen tiedekunta

Hallinto-oikeuden projekti

Pro gradu -tutkielma

Ohjaaja: prof. Leena Halila

Laatija: Eija Suominen

Toukokuu 2020

Tiedekunta/Osasto - Fakultet/Sektion – Faculty Oikeustieteellinen tiedekunta		Laitos - Institution – Department Julkisoikeuden laitos
Tekijä - Författare – Author Eija Suominen		
Työn nimi - Arbetets titel – Title Eläinsuojelulain 44 §:n mukaiset kiireelliset toimenpiteet hallinnollisina pakkokeinoina		
Oppiaine - Läroämne – Subject Hallinto-oikeus		
Työn laji - Arbetets art – Level Pro gradu -tutkielma	Aika - Datum – Month and year Toukokuu 2020	Sivumäärä - Sidoantal – Number of pages 65 sivua
Tiivistelmä - Referat – Abstract		
<p>Käsittelen tutkielmassani eläinsuojelulain (247/1996) 44 §:n mukaisia kiireellisiä toimenpiteitä hallinnollisina pakkokeinoina. Eläinsuojelulain 44 §:n nojalla valvontaviranomainen voi eläinsuojelullisten syiden vaatiessa ryhtyä lievempien puuttumiskeinojen sijaan välittömiin toimenpiteisiin eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Eläimelle voidaan säännöksen mukaisesti hankkia hoitoa, hoitaja, rehua tai muita eläimen hyvinvoinnin kannalta välttämättömiä aineita. Lisäksi, jos hoidon hankkiminen ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, eläin voidaan valvontaviranomaisen päätöksellä lopettaa, toimittaa teurastettavaksi taikka myydä.</p> <p>Hallinnolliset pakkokeinot turvaavat lainsäädännön ja viranomaisten päätösten noudattamista tilanteissa, joissa lievemmät keinot, kuten kehoitus, määräys ja kielto, ovat joko osoittautuneet riittämättömiksi tai niitä ei asian vakavuuden, kiireellisyyden tai toistuvuuden vuoksi voida pitää yksinään riittävinä puuttumiskeinoina olennaisten rikkomusten tai laiminlyöntien korjaamiseksi. Eläinsuojelulain 44 §:n mukaisten kiireellisten toimenpiteiden merkitys on muodostunut keskeiseksi lain suojelutarkoituksen toteutumisen kannalta, koska kyseessä on ainut eläinsuojelulain nojalla laaja-alaisesti käytössä olevista pakkokeinoista, jonka osalta viranomainen on oikeutettu toimimaan itse ja huolehtimaan päätöksen toimeenpanosta suhteessa sen kohteena oleviin eläimiin.</p> <p>Suhteellisuusperiaatteella on korostunut asema hallintopakkoa koskevassa harkinnassa, joten olen nostanut sen tärkeimpänä hyvän hallinnon oikeusperiaatteena esiin. Käyn myös läpi, millä tavalla perusoikeudet, kuten omaisuuden ja yksityisyyden suoja sekä elinkeinovapaus, vaikuttavat hallinnollisia pakkokeinoja koskevassa harkinnassa ja mikä merkitys on eläinten suojelulla yleisenä etuna tai arvona.</p> <p>Käsittelen tutkielmassani eläimen omistajan tai haltijan oikeusturvaa eläinsuojelulain 44 §:n mukaisista kiireellisistä toimenpiteistä päätettäessä ja niihin ryhdyttäessä sekä sitä, millä tavalla omistajan tai haltijan oikeusturva sovitetaan yhteen lain 1 §:n mukaisen eläinten suojelutarkoituksen kanssa. Tässä yhteydessä nostan hallintomenettelystä esiin valvontaviranomaiselle asetettuihin pätevyysvaatimuksiin, kuulemiseen ja asian riittävään selvittämiseen liittyvät kysymykset. Lisäksi käsittelen eläinsuojelulain 52 §:n nojalla täytäntöönpanomääräyksen antamiseen liittyviä asioita. Nämä kysymykset ovat kaikkein keskeisimmässä rooleissa eläimen omistajan tai haltijan hallinnolliseen menettelyyn liittyvän oikeusturvan näkökulmasta. Lisäksi näihin asioihin liittyviä merkittäviä eläinsuojelua koskevia erityispiirteitä.</p> <p>Nykyisessä valvontajärjestelmässä on edelleen tavallista, että tilanteen eläinsuojeluasiassa arvioi ja päätöksen tekee yksittäinen viranhaltija. Toimivalta ryhtyä eläinsuojelulain 44 §:n nojalla kiireellisiin toimenpiteisiin on useilla pätevyysvaatimuksiltaan keskenään varsin erilaisilla tahoilla. Täältä osin olennaista eläimen omistajan tai haltijan oikeusturvan kannalta on se, että muut kuin kiireellistä väliaikaishoitoa tai ilmeisen vakavasti loukkaantuneen eläimen kiireellistä lopettamista koskevat päätökset pitäisivät aina sisällään eläinlääkärin tekemän arvion eläimen tilanteesta. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa ja silloin, kun päätös koskee kaikkia pitopaikan eläimiä, olisi tärkeää päästä siihen, että tilanteen arviointiin osallistuisi aina vähintään kaksi virkavastuulla toimivaa eläinlääkärää.</p> <p>Viranomaisen vastuu hallintolain 31.1 §:n mukaisesta asian riittävästä selvittämisestä on korostunut silloin, kun tehdään eläinsuojelulain 44 §:n nojalla lopullista päätöstä eläimen lopettamisesta, teurastamisesta tai myymisestä. Eläimen pitopaikkaan tehtävä lain 39 §:n mukainen tarkastus on keskeinen selvityskeino, jota tulee myös KHO:n ratkaisukäytännön valossa lähtökohtaisesti käyttää. Lisäksi eläimen omistajan tai haltijan kuuleminen on tärkeä asian selvityskeino. Eläinsuojelulain 1 §:ssä ilmenevä tarkoitus suojella eläimiä mahdollisimman hyvin kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta edellyttää sitä, että lain 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin on tarvittaessa voitava ryhtyä välittömästi. KHO on tästä syystä linjannut ratkaisukäytännössään, ettei kuulemista koskevaa lähtökohtaisen kirjallisen muodon vaatimusta sovelleta eläinsuojelulain 44 §:n nojalla päätöstä tehtäessä.</p>		
Avainsanat – Nyckelord – Keywords Eläinsuojelu – Eläinsuojelulaki – Hallintopakko – Hallinnolliset pakkokeinot – Kiireelliset toimenpiteet – Hallinto-oikeus		
Säilytyspaikka – Förvaringställe – Where deposited Helsingin yliopiston pääkirjasto		
Muita tietoja – Övriga uppgifter – Additional information		

# SISÄLLYSLUETTELO

SISÄLLYSLUETTELO .....	II
LÄHTEET .....	III
LYHENTEET .....	IX
1 JOHDANTO .....	1
1.1 Johdatusta aiheeseen.....	1
1.2 Tutkimuskysymys ja -menetelmät, tehdyt rajaukset ja tutkielman rakenne.....	5
2 KIIREELLISET TOIMENPITEET OSANA ELÄINSUOJELULAIN NOJALLA KÄYTÖSSÄ OLEVAA PAKKOKEINOVALIKOIMAA .....	9
2.1 Hallintopakko eläinsuojelulaissa .....	9
2.2 Uhkasakko ja teettämisuhka .....	11
2.3 Kiireellisten toimenpiteiden rooli väliaikaisina ja lopullisina ratkaisuina .....	15
2.4 Kiireellisten toimenpiteiden suhde muihin eläinsuojelulain nojalla käytössä oleviin pakkokeinoinhin .....	19
2.5 Eläinsuojelulain kokonaisuudistuksen vaikutus käytössä olevaan pakkokeinovalikoimaan.....	22
3 YLEISET EDELLYTYKSET ELÄINSUOJELULAIN 44 §:N MUKAISIA KIIREELLISIÄ TOIMENPITEITÄ KOSKEVALLE PÄÄTÖKSENTEOLLE.....	27
3.1 Suhteellisuusperiaatteen merkitys harkintaa ohjaavana oikeusperiaatteena .....	27
3.2 Perusoikeuksien huomioon ottaminen kiireellisiä toimenpiteitä koskevassa päätöksenteossa .....	30
3.2.1 Omaisuuden suoja, elinkeinovapaus ja perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet... ..	30
3.2.2 Kotirauhan suoja ja siihen liittyvä erityinen rajoituslauseke .....	33
4 HALLINTOMENETTELY ELÄINSUOJELULAIN 44 §:N MUKAISISTA KIIREELLISISTÄ TOIMENPITEISTÄ PÄÄTETTÄESSÄ JA ASIANOSAISEN OIKEUSTURVA.....	37
4.1 Etukäteinen oikeusturva .....	37
4.1.1 Toimivalta ja eläinsuojeluviranomaiselle asetetut pätevyysvaatimukset.....	37
4.1.2 Kuulemiseen liittyvät erityispiirteet .....	42
4.1.3 Asian riittävä selvittäminen.....	46
4.2 Jälkikäteinen oikeusturva .....	51
4.2.1 Täytäntöönpanomääräys ja välitön täytäntöönpano .....	51
4.2.2 Muutoksenhaku valvontaviranomaisen tekemään päätökseen .....	56
5 JOHTOPÄÄTÖKSET .....	61

# LÄHTEET

## Virallislähteet

Djurskyddslag 2018:1192. (Ruotsin eläinsuojelulaki)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 854/2004, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, ihmisravinnoksi tarkoitettujen eläinperäisten tuotteiden virallisen valvonnan järjestämistä koskevista erityissäännöistä, EUVL, N:o L 139, 30.4.2004, s. 206. (eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetus)

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) N:o 63/2010, annettu 22 päivänä syyskuuta 2010, tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta, EUVL, N:o L 276, 20.10.2010, s. 33.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto, EUVL, N:o C 83, 30.3.2010, s. 47. (SEUT)

HE 74/1970 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eläinsuojelulaiksi.

HE 263/1984 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinsuojelulain muuttamisesta.

HE 63/1990 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uhkasakkolaiksi.

HE 36/1995 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eläinsuojelulaiksi.

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

HE 209/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinsuojelulain muuttamisesta.

HE 81/2009 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle eläinlääkintähuoltolaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 35/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi eläinsuojelulain sekä rikoslain 17 luvun 14 §:n muuttamisesta.

HE 198/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

HE 29/2018 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi oikeudenkäynnistä hallintoasioissa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

Neuvoston asetus (EY) N:o 1/2005, annettu 22 päivänä joulukuuta 2004, eläinten suojelusta kuljetuksen ja siihen liittyvien toimenpiteiden aikana sekä direktiivien 64/432/ETY ja 93/119/EY ja asetuksen (EY) N:o 1255/97 muuttamisesta, EUVL, N:o L 3, 5.1.2005, s. 1. (kuljetusasetus)

Neuvoston asetus (EY) N:o 1099/2009, annettu 24 päivänä syyskuuta 2009, eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä, EUVL, N:o L 301, 18.11.2009, s. 1. (lopetusasetus)

Neuvoston direktiivi (EY) N:o 58/98, annettu 20 päivänä heinäkuuta 1998, tuotantoeläinten suojelusta, EYVL, N:o L 221, 8.8.1998, s. 23.

Neuvoston direktiivi (EY) N:o 74/1999, annettu 19 päivänä heinäkuuta 1999, munivien kanojen suojelun vähimmäisvaatimuksista, EYVL, N:o L 203, 3.8.1999, s. 53.

Neuvoston direktiivi (EY) N:o 43/2007, annettu 28 päivänä kesäkuuta 2007, lihantuotantoa varten pidettävien kanojen suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista, EUVL, N:o L 182, 12.7.2007, s. 19.

Neuvoston direktiivi (EY) N:o 119/2008, annettu 18 päivänä joulukuuta 2008, vasikoiden suojelun vähimmäisvaatimuksista, EUVL, N:o L 10, 15.1.2009, s. 7.

Neuvoston direktiivi (EY) N:o 120/2008, annettu 18 päivänä joulukuuta 2008, sikojen suojelun vähimmäisvaatimuksista, EUVL, N:o L 47, 18.2.2009, s. 5.

Oikeusministeriö, Tuomioistuinten työtilastoja vuodesta 2019. Oikeusministeriön julkaisuja 2020:4. Helsinki 2020.

PeVL 40/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ajoneuvolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

PeVL 69/2002 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 34/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi eläintunnistusjärjestelmästä ja eläintautilain muuttamisesta.

PeVL 5/2010 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valmisteverotuslaiksi ja laiksi Ahvenanmaan maakuntaa koskevista poikkeuksista arvonlisävero- ja valmisteverolainsäädäntöön annetun lain 27 §:n muuttamisesta.

PeVL 6/2019 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto laeiksi elintarvikelain, sekä kasvinsuojeluaineista annetun lain ja Harmaan talouden selvitysyksiköstä annetun lain muuttamisesta.

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

PeVM 4/2018 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta.

PTK 93/2018/7 vp. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 2.10.2018.

PTK 94/2018/15 vp. Eduskunnan täysistunnon pöytäkirja 3.10.2018.

Ruokavirasto, Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015-2020, päivitys vuodelle 2020. Helsinki 2020.

Ruokavirasto, Eläinten hyvinvoinnin valvonta 2018. Ruokaviraston raportti 2692/00.01.02.00.01/2019. Helsinki 2019.

Ruokavirasto, erityisasiantuntija Eeva-Liisa Taskiselta 21.4.2020 sähköpostitse saatu tiedonanto eläinsuojelulain nojalla tehdyistä uhkasakon tai teettämisuhkan asettamispäätöksistä vuonna 2018.

Sosiaali- ja terveysministeriö, Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma 2020-2023, toimenpiteet vuodelle 2020. Sosiaali- ja terveysministeriön julkaisuja 2020:2. Helsinki 2020.

YmVL 46/2018 vp. Ympäristövaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

## Kirjallisuus

*Ervasti, Kaijus – de Godzinsky, Virve-Maria:* Koettu oikeudenmukaisuus tuomioistuimissa. Lakimies 2/2014 s. 175-195.

*Hautamäki, Veli-Pekka:* Hyvän hallinnon toteuttaminen. Edita Publishing Oy 2004.

*Hirvonen, Ari:* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

*Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo:* Julkisen vallan oikeudelliset perusteet: Johdatus julkisoikeuteen. Neljäs, uudistettu painos. Talentum 2014.

*Karapuu, Heikki – Lavapuro, Juha:* Oikeus työhön ja elinkeinovapaus, s. 671-710 teoksessa Hallberg, Pekka (toim.), Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Wsoypro Oy 2011.

*Koskela, Tarja:* Eläintenpitokielto rekisteri valvonnan välineenä – Toteutuuko eläintenpitokielto rekisterilain tarkoitus ja tavoitteet? Edilex 2015/40.

*Koskela, Tarja:* Optimaalinen eläinsuojelu rikosprosessissa ja julkishallinnossa. Itä-Suomen yliopisto 2017.

*Kulla, Heikki:* Hallintopakosta ja pakkokeinoista välillisessä julkishallinnossa. Åbo Akademi Rättsvetenskapliga institutionen 1984.

*Kulla, Heikki:* Hallintomenettelyn perusteet. Kymmenes, uudistettu painos. Alma Talent Oy 2018.

*Länsineva, Pekka:* Omaisuudensuoja, s. 549-604 teoksessa Hallberg, Pekka (toim.), Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Wsoypro Oy 2011.

*Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Viides, uudistettu painos. Edita 2016.

*Mäenpää, Olli:* Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent Oy 2017.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Toinen, uudistettu painos. Alma Talent Oy 2018.

*Mäenpää, Olli:* Oikeudenkäynti hallintoasioissa: Hallintoprosessioikeuden perusteet. Alma Talent Oy 2019.

*Nyholm, Elina:* Jälkivalvonta ympäristönsuojelulaissa: Tutkimus ympäristönsuojelulain jälkivalvontasäännösten soveltamisalojen rajautumisesta. Helsingin yliopisto 2015.

*Tarkka, Anna-Stiina:* Selvitysvelvollisuus ja todistustaakka – vertailevia näkökohtia hallinto- ja siviiliprosesseista. Lakimies 3-4/2015 s. 508-532.

*Vihervuori, Pekka:* Muuttuva Hallintopakko, s. 303-324 teoksessa Avoin, tehokas, riippumaton. Olli Mäenpää 60 vuotta juhlakirja. Edita 2010.

*Viljanen, Veli-Pekka:* Perusoikeuksien rajoittaminen, s. 139-170 teoksessa Hallberg, Pekka (toim.), Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Wsoypro Oy 2011.

*Viljanen, Veli-Pekka:* Yksityiselämän suoja, s. 389-409 teoksessa Hallberg, Pekka (toim.), Perusoikeudet. Toinen, uudistettu painos. Wsoypro Oy 2011. (Viljanen 2011b)

*Wahlberg, Birgitta:* Inledning till djurskyddslagstiftningen i Finland. Lag och Bok Ab 2014.

*Wahlberg, Birgitta:* Eläinoikeus: Katsaus nykytilaan ja tulevaisuuteen. Oikeus 2/2018 s. 179-198.

Oikeustapaukset

KHO:n vuosikirjapäätökset

KHO 2007:2

KHO 2013:150

KHO 2014:70

KHO 2015:88

KHO 2015:89

KHO 2016:25

KHO 2016:96

KHO 2016:125

KHO 2017:90

KHO:n muut päätökset

KHO 10.2.2006 T 242

KHO 22.8.2011 T 2304. Asiassa on annettu julkaistu päätös Turun HAO 14.6.2011 T 11/0385/2, jonka lopputulosta KHO ei muuttanut.

KHO 24.11.2015 T 3422

KHO 22.6.2017 T 2990

KHO 15.6.2018 T 2899

Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisut

AOA 1035/2001

## LYHENTEET

AOA	eduskunnan apulaisoikeusasiamies
ESL	eläinsuojelulaki (247/1996)
HE	hallituksen esitys
HL	hallintolaki (434/2003)
HOL	laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019)
KHO	korkein hallinto-oikeus
Pakkokeinol	pakkokeinolaki (806/2011)
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
RL	rikoslaki (39/1889)
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
T	taltionumero
UHKasL	uhkasakkolaki (1113/1990)
YmVL	ympäristövaliokunnan lausunto

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Johdatusta aiheeseen

Eläimet eroavat muista omaisuusobjekteista omaksi erilliseksi ryhmäkseen, koska niillä on kyky tuntea esimerkiksi kipua ja tuskaa. Tästä syystä eläinten oikeudellinen asema on jo kauan aikaa poikennut muiden objektien asemasta huolimatta siitä, että eläimiin sovelletaan myös esineoikeudellisia sääntöjä. Eläinsuojelulaki (247/1996, jäljempänä ESL) ja muut eläinten suojelemiseksi voimaan saatetut säädökset määrittelevät minimitason sille, miten eläimiä on vähintään kohdeltava tai hoidettava ja ne asettavat samalla rajoituksia eläinten käytölle.

Euroopan unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa (jäljempänä SEUT) eläimet määritellään tunteviksi olennoiksi, joiden hyvinvoinnin vaatimukset otetaan lähtökohtaisesti täysimääräisesti huomioon unionin oikeutta laadittaessa ja täytäntöön pantaessa.<sup>1</sup> Eläinsuojeluun liittyvä sääntely on kuitenkin ihmisten omistuksessa ja hallinnassa olevien eläinlajien osalta toistaiseksi pääosin kansallista lukuun ottamatta tuotantoeläinten lopettamiseen ja teurastamiseen, eläinten kaupalliseen kuljettamiseen ja tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien eläinten suojeluun liittyviä asioita, joista on olemassa myös EU -tasoista sääntelyä.<sup>2</sup> Lisäksi tuotantoeläinten pidon vähimmäisvaatimuksista on säädetty muutamissa pääosin eläinlajikohtaisissa direktiiveissä, joiden vaatimukset saadaan ylittää kansallisessa lainsäädännössä.<sup>3</sup> EU -direktiiveissä ei säädetä lainsäädännön täytäntöönpanoon liittyvistä järjestelyistä, joten toimivaltaisiin viranomaisiin,

---

<sup>1</sup> SEUT 13 artiklan mukaisesti ”laatiessaan ja pannessaan täytäntöön unionin maatalous-, kalastus- ja liikennepolitiikkaa, sisämarkkinoita sekä politiikkaa tutkimuksen, teknologisen kehittämisen ja avaruuden aloilla unioni ja jäsenvaltiot ottavat eläinten, jotka ovat tuntevia olentoja, hyvinvoinnin vaatimukset täysimääräisesti huomioon kunnioittaen samalla erityisesti uskonnollisiin rituaaleihin, kulttuuriperinteeseen ja alueelliseen perintöön liittyviä jäsenvaltioiden lakeja ja hallinnollisia määräyksiä sekä tapoja”.

<sup>2</sup> Eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä säädetään neuvoston asetuksessa 1099/2009/EY ja kuljetuksen aikana neuvoston asetuksessa 1/2005/EY. Tieteellisiin tarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta on säädetty parlamentin ja neuvoston direktiivissä 63/2010/EU, joka on implementoitu Suomessa lailla tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta 497/2013.

<sup>3</sup> Ks. neuvoston direktiivit sikojen suojelun vähimmäisvaatimuksista 120/2008/EY, vasikoiden suojelun vähimmäisvaatimuksista 119/2008/EY, broilereiden suojelua koskevasta vähimmäisvaatimuksista 43/2007/EY, munivien kanojen suojelun vähimmäisvaatimuksista 74/1999/EY ja yleisemmin tuotantoeläinten suojelusta 58/98/EY. Suomen kansallinen lainsäädäntö täyttää direktiivien vähimmäisvaatimukset ja on monissa suhteissa direktiivejä tiukempaa.

hallintomenettelyyn ja hallinnollisiin pakkokeinoihin liittyvät säännökset ovat kansallisia.<sup>4</sup> Lemmikkieläimiin liittyvät eläinsuojelusäännökset ovat kokonaisuudessaan kansallisia.<sup>5</sup>

Nykyinen eläinsuojelulakimme tuli voimaan 1.7.1996. Lain nojalla toimivaltaisiin viranomaisiin ei ole sen voimassaoloaikana tehty olennaisia muutoksia.<sup>6</sup> Käytännön viranomaisvalvonta on kuitenkin kokenut merkittävän muutoksen kunnalliseen ympäristöterveydenhuoltoon vuoden 2013 alkuun mennessä muodostuneiden yhteistoiminta-alueiden myötä.<sup>7</sup> Ympäristöterveydenhuollon järjestämisestä vastaavien yksiköiden lukumäärä on maassamme tällä hetkellä 62, kun mukaan lasketaan yhteistoiminta-alueiden lisäksi myös suuret kaupungit, jotka järjestävät ympäristöterveydenhuoltonsa kokonaan itse. Uudistuksen seurauksena paikallistason valvonta on tehostunut yhteistoiminta-alueille perustettujen valvontaeläinlääkäri virkojen ansiosta. Vuonna 2018 maassamme oli yhteensä 70 valvontaeläinlääkäri virkaa eikä tilanne ole tämän jälkeen olennaisesti muuttunut.<sup>8</sup>

Hallinnollisten pakkokeinojen tarkoituksena on turvata lainsäädännön ja viranomaisten päätösten noudattamista ja niitä voidaan kohdistaa sekä luonnollisiin henkilöihin että oikeushenkilöihin. Lainsäädännössä hallintopakoon liittyvät säännökset ovat uhkasakkoa, teettämis- ja keskeyttämisuhkaa koskevaa uhkasakkolakia (1113/1990, jäljempänä UhasL) lukuun ottamatta hajallaan eri hallinnonalojen erityissäädöksissä. Viranomaisen käytössä olevat pakkokeinot yksilöidään lain tasolla, mutta tavallisesti viranomaiselle on jätetty

---

<sup>4</sup> Kuljetusasetukseen 1/2005/EY ja lopetusasetukseen 1099/2009/EY sisältyy yksityiskohtaista mm. lupamenettelyihin ja valvontaan liittyvää sääntelyä.

<sup>5</sup> Suomi on kuitenkin liittynyt lemmikkieläinten suojelua koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen ja se on saatettu meillä voimaan asetuksella 49/1992. Yleissopimuksen merkitys eläinsuojeluvalvonnassa on käytännössä vähäinen, koska kansallinen eläinsuojelulaki ja sen nojalla annetut asetukset ylittävät yleissopimuksessa asetetut vaatimukset.

<sup>6</sup> Valvontaviranomaisten osalta muutokset ovat käytännössä liittyneet keskushallinnossa ja alueellisessa hallinnossa muista syistä toteutettuihin organisaatiomuutoksiin. Lisäksi EU:n lopetusasetuksen perusteella eläinsuojelulakiin on tehty asetuksen edellyttämiä keskushallinnon ja alueellisen hallinnon viranomaisten toimivaltaan liittyviä tarkennuksia.

<sup>7</sup> Laki ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueesta 410/2009 2 §.

<sup>8</sup> Ruokavirasto, Eläinten hyvinvoinnin valvonta 2018, s. 19. Valvontaeläinlääkärit hoitavat eläinsuojeluvalvonnan lisäksi myös muita valvontatehtäviä, vuonna 2018 eläinsuojeluvalvontaan käytettiin yhteensä hieman yli 49 henkilötyövuotta.

harkintavaltaa sekä pakkokeinoihin ryhtymisessä että käytettävän pakkokeinon valinnassa.<sup>9</sup> Näin on myös eläinsuojelulain mukaisten pakkokeinojen osalta.

Hallinnolliset pakkokeinot voidaan jakaa välillisiin ja välittömiin pakkokeinoihin.<sup>10</sup> Välillisten keinojen avulla pyritään tehostamaan hallintopäätöksen sisältämän määräyksen tai kiellon noudattamista ja tarkoituksena on, että asianosainen saadaan itse täyttämään laiminlyömiensä velvoite tai lopettamaan lainvastainen toiminta. Välittömällä pakkokeinoilla tarkoitetaan sitä, että viranomaisen toimii ja toteuttaa päätöksen sisällön. Jako välillisiin ja välittömiin pakkokeinoihin on ensisijaisesti systematisoiva ja toiminta hallintopakkoasiassa voikin näkemykseni mukaan käytännössä sisältää sekä välillisen että välittömän hallintopakon piirteitä. Välilliseen hallintopakoon lukeutuva teettämisuhka muuttuu viranomaisen välittömäksi toiminnaksi, mikäli asianosainen jättäytyy passiiviseksi eikä noudata itse päävelvoitetta. Välitön hallintopakko puolestaan sisältää pääsääntöisesti asianosaisen kuulemisen toimenpiteistä ennen niihin ryhtymistä, jolloin asianosaisella on ainakin joissakin tapauksissa vielä mahdollisuus omilla toimillaan vaikuttaa viranomaisen päätöksen sisältöön ja välittömän hallintopakon käyttöön.

Useilla hallinnon aloilla, kuten esimerkiksi ympäristöoikeuden piirissä, välillinen hallintopakko on keskeinen hallintopakon muoto ja välitön hallintopakko muodostaa siihen lukumääräisesti pienemmän poikkeuksen.<sup>11</sup> Eläinsuojelulain nojalla käytettävissä olevista hallinnollisista pakkokeinoista välitön hallintopakko on lukumäärällisesti selvästi eniten käytetty hallintopakon muoto ja uhkasakkoa tai teettämisuhkaa käytetään huomattavasti harvemmin.<sup>12</sup> Taustalla on välillisiin hallintopakkokeinoihin liittyvän prosessin hitaus ja lopputuloksen epävarmuus suhteessa ESL 1 §:ssä säädettyyn lain tarkoitukseen suojella eläintä parhaalla mahdollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta.

---

<sup>9</sup> Joissakin tapauksissa lainsäädäntö asettaa selkeän toimintavelvoitteen käytettävän pakkokeinon osalta. Esimerkiksi ympäristönsuojelulain 527/2014 184.1 §:n mukaisesti valvontaviranomaisen on tehostettava lain perusteella antamaansa määräystä tai kieltoa uhkasakolla, teettämis- tai keskeyttämisuhalla, ellei se ole ilmeisen tarpeetonta. Hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä ympäristönsuojelulain nojalla ks. Nyholm 2015.

<sup>10</sup> Kulla 1984, s. 17, Husa – Pohjalainen 2014, s. 255, Mäenpää 2017, s. 78.

<sup>11</sup> Vihervuori 2010, s. 303.

<sup>12</sup> Ruokavirastosta 21.4.2020 sähköpostitse saadun tiedon perusteella uhkasakko on asetettu ESL 43 §:n nojalla kymmenessä tapauksessa vuonna 2018, teettämisuhkaa koskevia päätöksiä ei ole tehty samana vuonna lainkaan. Ks. myös Ruokavirasto, Eläinten hyvinvoinnin valvonta 2018, s. 11. Vuonna 2018 kiireellisiin toimenpiteisiin on ryhdytty ESL 44 §:n nojalla 621 tapauksessa.

Ruokaviraston tilastojen mukaisesti vuonna 2018 maassamme tehtiin 6508 epäilyyn perustuvaa eläinsuojelutarkastusta, 25% näistä käynneistä oli aiempaan tarkastuskäyntiin liittyviä uusintatarkastuksia. Epäilyyn perustuvista tarkastuskäynneistä 30%:ssa havaittiin puutteita eläinsuojelulainsäädännön noudattamisessa ja puutteiden takia annettiin yleisesti ESL 42 §:n nojalla määräyksiä tai kieltoja tilanteen korjaamiseksi. ESL 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin vakavien laiminlyöntien takia ryhdyttiin 9,5%:ssa tapauksista.<sup>13</sup> Siten juuri kiireellisten toimenpiteiden merkitys on muodostunut keskeiseksi eläinsuojelulain nojalla käytössä olevien hallinnollisten pakkokeinojen osalta. ESL 44 §:n mukaiset kiireelliset toimenpiteet eroavat kiinnostavalla tavalla muilla hallinnon aloilla käytössä olevista välittömän hallintopakon keinoista, koska toimenpiteiden kohteena on muista omaisuusobjekteista ja toisaalta myös ihmisistä, kuten esimerkiksi lapsista, selvästi poikkeava eläin.

Perusoikeuksien, kuten yksityiselämän suojan, elinkeinovapauden ja omaisuuden suojan, merkitys on kasvanut selvästi viimeisten vuosikymmenten aikana. Samaan aikaan eläinten suojelun painoarvo yleisenä etuna tai arvona on myös lisääntynyt ja eläinten suojelua sääntelevät normit ja niiden tulkinta ovat vähitellen tiukentuneet.<sup>14</sup> Eläinten hyvinvointiin ja suojeluun liittyvät näkökohdat ovat olleet yhteiskunnallisessa keskustelussa myös aiempaa näkyvämmiin esillä. Eläinten hyvinvoinnin merkityksen kasvu on nähtävissä selvästi myös eläinsuojelulain käynnissä olevaan kokonaisuudistukseen liittyvistä asiakirjoista ja lakiuudistuksen tavoitteista.<sup>15</sup> Lakiin ehdotetaan tehtäväksi lukuisia eläinten asemaa ja hyvinvointia kohentavia muutoksia. Lakiesityksen perusteluissa todetaan, että vuonna 1996 voimaan tullutta eläinsuojelulakia on nykyaikaistettava ja lain sisällön tulisi vastata yhteiskunnassa vallitsevaa tahtotilaa suhtautumisessa eläimiin ja niiden hyvinvointiin.<sup>16</sup> Vastaava kehitys on ollut käynnissä myös useissa muissa maissa EU:n

---

<sup>13</sup> Ruokavirasto, Eläinten hyvinvoinnin valvonta 2018, s. 11.

<sup>14</sup> Tämä on nähtävissä mm. eläinsuojelulain nojalla vuosien varrella annetuista ja lain voimassaoloaikana uusituista asetuksista. Ks. esim. valtioneuvoston asetus sikojen suojelusta 629/2012, joka asettaa sikojen pidolle enemmän ja tiukempia vaatimuksia kuin sitä edeltänyt maa- ja metsätalousministeriön asetus 958/2002.

<sup>15</sup> HE 154/2018 vp, s. 1. Lakiuudistuksen tavoitteina on eläinten hyvinvoinnin edistäminen ja kunnioituksen sekä hyvän kohtelun lisääminen.

<sup>16</sup> Ibid, s. 23.

alueella.<sup>17</sup> Tästä huolimatta eläinsuojelulain nojalla käytössä oleviin hallinnollisiin pakkokeinoihin liittyviä oikeustieteellisiä tutkimuksia ei juurikaan ole julkaistu.<sup>18</sup> Sen vuoksi aihe onkin näkemykseni mukaan paitsi ajankohtainen, myös merkittävä.

## 1.2 Tutkimuskysymys ja -menetelmät, tehdyt rajaukset ja tutkielman rakenne

Käsittelen tässä tutkimuksessa ESL 44 §:n mukaisia kiireellisiä toimenpiteitä hallinnollisina pakkokeinoina. Jos eläinsuojelulliset syyt vaativat, Ruokavirasto, aluehallintovirasto, kunnaneläinlääkäri, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija, teurastamon tarkastuseläinlääkäri tai poliisi voi ESL 44 §:n nojalla ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Tässä tarkoituksessa eläimelle voidaan säännöksen mukaisesti hankkia hoitoa muualta tai hoitaja taikka rehua tai muita eläimen hyvinvoinnin kannalta ehdottoman välttämättömiä aineita taikka, jos se ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, eläin voidaan lopettaa tai toimittaa teurastettavaksi taikka myydä huutokaupalla tai käyvästä hinnasta muuten.

Tutkimukseni tavoitteena on selvittää, *millä tavalla eläinten suojelu ja omistajan tai haltijan oikeusturva sovitetaan yhteen eläinsuojelulain 44 §:n mukaisista kiireellisistä toimenpiteistä päätettäessä ja niihin ryhdyttäessä*. Esikysymyksinä edelliselle käsittelen myös sitä, *miten eläinsuojelulain 44 §:n mukaiset kiireelliset toimenpiteet sijoittuvat lain nojalla käytössä olevaan pakkokeinovalikoimaan*.

Käytän tässä tutkimuksessa oikeusdogmaattista eli lainopillista menetelmää. Keskeinen tiedonintressi kohdistuu siten oikeusjärjestyksen ja erityisesti ESL 44 §:n sekä siihen

---

<sup>17</sup> Esimerkiksi Ruotsin uudessa 1.4.2019 voimaan tulleessa eläinsuojelulaissa säädetään eläintenpitokiellosta, joka lääninhallituksen on määrättävä hallinnollisessa menettelyssä mm. sille, joka vakavasti laiminlyö eläimen hoidon tai huolenpidon ja sille, joka ei noudata valvontaviranomaisen antamaa ja eläinsuojelunäkökulmasta katsottuna tärkeää päätöstä. Djurskyddslag 2018:1192 9:1. Suomessa eläintenpitokiellosta säädetään RL 17:23: ssä. Meillä eläintenpitokiello voidaan määrätä yleisessä tuomioistuimessa henkilölle, joka tuomitaan eläinsuojelurikoksesta. Koska rikosprosessi vie aikaa, on hallinnollisessa menettelyssä annettu kielto tehokkaampi, koska sillä voidaan puuttua tilanteeseen merkittävästi nopeammin. Eläintenpitokiellot ovat kansallisia, joten ne ovat voimassa vain kiellon määränneessä maassa. Eläintenpitokiellon valvonnasta ks. Koskela 2015.

<sup>18</sup> Poikkeuksen muodostavat Tarja Koskelan väitöskirjatutkimukset, jotka nekin pääosin liittyvät eläinsuojeluasioissa käytävään rikosprosessiin ja hallinnollinen prosessi on sivuroolissa. Ks. Koskela 2017. Eläinsuojelurikoksiin liittyviä artikkeleita ja opinnäytetöitä löytyy jonkin verran enemmän.

läheisesti liittyvien säännösten sisällön tulkintaan. Oikeusnormien lisäksi myös oikeusperiaatteisiin liittyvällä punninnalla, tulkinnalla ja yhteensovittamisella on lainopillisessa tutkimuksessa merkitystä.<sup>19</sup> Tulkinnassa hyödynnän useita tulkintaperiaatteita. Lähtökohtana on sanamuodon mukainen tulkinta, joka tavallisesti vastaa tekstin arkikielen mukaista merkitystä. Tältä osin otan huomioon myös lainsäädännön sisältämät määritelmät ja vakiintuneen oikeudellisen terminologian. Lisäksi hyödynnän systeemistä tulkintaa, mikä tarkoittaa muun oikeusjärjestyksen huomioimista yksittäisen säännöksen tai oikeusperiaatteen tulkinnassa. Myös historiallinen tulkinta, eli lainsäätäjän tarkoituksen selvittäminen, on tutkielmassa aktiivisessa käytössä. Erityisesti epäselvissä kysymyksissä käytän myös teleologista eli sääntelyn tavoitteet huomioivaa tulkintatapaa, jossa mahdollisista tulkintavaihtoehdoista valitaan se, joka parhaiten vastaa sääntelyn tavoitteita.<sup>20</sup> Pyrin hyödyntämään sääntelyn tulkinnassa KHO:n vuosikirjapäätöksiä kattavasti etenkin menettelykysymysten osalta, koska tältä osin ratkaisuihin liittyy eniten yleiseksi linjanvedoksi tulkittavissa olevaa ainesta. Tätä tutkimusta varten on seurattu KHO:n julkaistuja päätöksiä ja ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisuja 4.5.2020 saakka.

Omasta koulutustaustastani ja työhistoriastani johtuen tutkimuksessa on väistämättä läsnä oikeustieteen tutkijan näkökulman lisäksi myös eläinsuojeluvalvontaa työkseen tekevän virkaeläinlääkäriin näkökulma.<sup>21</sup> Eläinsuojelulain mukaisissa hallintoasioissa tosiasiaselvitykseen liittyy usein erottamattomalla tavalla tutkimustieto eläinten hyvinvoinnista, terveydentilaan liittyvistä seikoista, ravitsemuksesta, käytöksestä sekä fysiologisista tarpeista ja käyttäytymistarpeista. Pyrin kuitenkin objektiiviseen lähestymistapaan ja työn luonteen vuoksi pitäydyn mahdollisimman pitkälle oikeustieteen tutkijan näkökulmassa.

Tutkimus sijoittuu hallinto-oikeuden alaan, mutta se voisi joidenkin elementtiensä osalta kuulua myös eläinoikeuteen, mikäli eläinoikeus katsotaan jo omaksi oikeudenalaksi.<sup>22</sup>

---

<sup>19</sup> Hirvonen 2011, s. 21-26.

<sup>20</sup> Ks. tulkintaperiaatteista Hirvonen 2011, s. 38-40.

<sup>21</sup> Kirjoittaja on työskennellyt valvontaeläinlääkärinä Keski-Suomessa kuuden vuoden ajan.

<sup>22</sup> Eläinoikeudesta muotoutumassa olevana uutena oikeudenalana ks. Wahlberg 2018, s. 182-183.

Wahlbergin mukaan eläinoikeuden keskiössä tulisi olla eläimiä koskeva lainsäädäntö ja oikeusteoreettiset kysymykset, joita tarkastellaan eläimen näkökulmasta käsin. Voimassa olevan lainsäädännön rajoituksista eläimen näkökulmasta tarkasteltuna ks. myös Wahlberg 2014, s. 127-143.

Eläinoikeus asettuu päällekkäin hallinto-oikeuden kanssa niiltä osin, kun tutkimuksessa tarkastellaan voimassa olevaa eläinsuojelulainsäädäntöä, eläinten suojelua yleisenä etuna tai arvona ja eläinsuojelulain mukaisten hallinnollisten pakkokeinojen käyttöä. Kuitenkin siltä osin, kun tarkastelu koskee eläimen omistajan tai haltijan oikeusturvaa ja siihen liittyviä näkökohtia, liikutaan vahvasti hallinto-oikeuden puolella ja eläinoikeuden ulkopuolella. Koska tarkoitukseni ei ole käsitellä lainkaan selvästi hallinto-oikeuden ulkopuolelle jääviä eläinoikeudellisia kysymyksiä, kuten eläinten mahdollista oikeussubjektiutta ja asemaa yhteiskunnassa, eri eläinlajien keskenään erilaista kohtelua lainsäädännön ja toimintakulttuurin tasoilla tai eläinten käytön moraaliseen oikeutukseen liittyviä näkökohtia, asemoin tämän tutkimuksen vahvasti hallinto-oikeuden alaan. Perusoikeuksien ja niiden rajoitusperusteiden käsittelyä koskevilta osin mukana on myös valtiosääntöoikeudellista näkökulmaa.

Keskityn tutkimuksessani eläinsuojelulain säännöksiin kohdistuviin rikkomuksiin ja laiminlyönteihin puuttumiseen hallinnollisten pakkokeinojen avulla kansalaisten omistuksessa ja hoidossa olevien eläinten osalta. Tämän lisäksi joudun tekemään tiettyjä työn laajuuteen ja selkeyteen liittyviä tarkoituksenmukaisia rajauksia. Tuotantoeläinten teurastukseen, eläinten joukkolopetuksiin ja kaupallisiin kuljetuksiin liittyen on olemassa paljon erilaisiin lupamenettelyihin ja valvontaan liittyviä erityissäännöksiä suoraan sovellettavissa EU -asetuksissa 1099/2009/EY (lopetusasetus) ja 1/2005/EY (kuljetusasetus). Rajaan nämä menettelyt ja niihin sekä yleisesti kaupalliseen teurastustoimintaan ja eläinkuljetuksiin liittyvät erityiset eurooppalaisen hallinto-oikeuden näkökulmat tämän tutkimuksen ulkopuolelle. Eläinten käyttäminen tieteellisiin tai opetustarkoituksiin on niin ikään oma erityisalueensa, jonka osalta myös hallinnollisista pakkokeinoista on säädetty erikseen.<sup>23</sup> Rajaan myös koe-eläintoimintaan liittyvät pakkokeinoasiat tarkastelun ulkopuolelle.

Käsittelen tutkimuksessani eläimen omistajan tai haltijan oikeusturvaa ESL 44 §:n mukaisista kiireellisistä toimenpiteistä päätettäessä ja niihin ryhdyttäessä sekä sitä, millä tavalla omistajan tai haltijan oikeusturva sovitetaan yhteen ESL 1 §:n mukaisen eläinten suojelutarkoituksen kanssa. Tässä yhteydessä nostan hallintomenettelystä esiin

---

<sup>23</sup> Laki tieteellisiin tai opetustarkoituksiin käytettävien eläinten suojelusta 497/2013 10 luku.

valvontaviranomaiselle asetettuihin pätevyysvaatimuksiin, kuulemiseen ja asian riittävään selvittämiseen liittyvät kysymykset. Lisäksi käsittelen ESL 52 §:n nojalla täytäntöönpanomääräyksen antamiseen liittyviä asioita. Nämä kysymykset ovat käsitykseni mukaan kaikkein keskeisimmissä rooleissa eläimen omistajan tai haltijan hallinnolliseen menettelyyn liittyvän oikeusturvan näkökulmasta. Lisäksi näihin asioihin liittyy merkittäviä eläinsuojelua koskevia erityispiirteitä. Rajaan tutkimuksen ulkopuolelle esteellisyysskysymykset, käsittelyn julkisuuteen liittyvät asiat ja kielikysymykset, koska eläinsuojeluasioiden käsittely ei niiden osalta poikkea olennaisella tavalla muiden hallintoasioiden käsittelystä.

Tutkimus jakaantuu viiteen päälukuun. Johdantoluvun jälkeen käsittelen toisessa pääluvussa ESL 44 §:n mukaisten kiireellisten toimenpiteiden sijoittumista osaksi lain nojalla käytössä olevaa pakkokeinovalikoimaa. Käyn tässä yhteydessä myös läpi käynnissä olevaa eläinsuojelulain kokonaisuudistusta ja sen mahdollisia vaikutuksia eläinsuojeluasioissa tulevana vuosina käytössä oleviin hallinnollisiin pakkokeinoihin ja kevyempiin puuttumiskeinoihin. Kolmas luku käsittelee ESL 44 §:n nojalla kiireellisiin toimenpiteisiin ryhtymisen edellytyksiä. Suhteellisuusperiaatteella on korostunut asema hallintopakkoa koskevassa harkinnassa, joten nostan sen tässä yhteydessä tärkeimpänä hyvän hallinnon oikeusperiaatteena esiin. Käyn myös läpi, millä tavalla perusoikeudet, kuten omaisuuden ja yksityisyyden suoja sekä elinkeinovapaus, vaikuttavat hallinnollisia pakkokeinoja koskevassa harkinnassa ja mikä merkitys on eläinten suojelulla yleisenä etuna tai arvona. Neljännessä luvussa syvennyn hallintomenettelyyn ESL 44 §:n mukaisista kiireellisistä toimenpiteistä päätettäessä ja eläimen omistajan tai haltijan oikeusturvaan liittyviin kysymyksiin. Viides luku sisältää yhteenvetoa, loppupäätelmiä ja pohdintaa näköpiirissä olevista eläinsuojeluvuorokäytöstä koskevista muutoksista.

## 2 KIIREELLISET TOIMENPITEET OSANA ELÄINSUOJELULAIN NOJALLA KÄYTÖSSÄ OLEVAA PAKKOKEINOVALIKOIMAA

### 2.1 Hallintopakko eläinsuojelulaissa

Hallintopakkoa käytettäessä on taustalla aina säännösten rikkominen, sillä hallinnollisia pakkokeinoja ei ole mahdollista käyttää täysin ennaltaehkäisevästi.<sup>24</sup> Tarkoituksena on yleisen edun nimissä saada asianosainen täyttämään velvollisuutensa tai vaihtoehtoisesti ryhtyä kiireellisiin toimenpiteisiin eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Eläinsuojelulain mukaisen hallintopakkoasian voi panna vireille vain viranomainen. Hallintopakkoasian vireille panijana ei siten voi toimia esimerkiksi eläinsuojelujärjestö tai toistuvasti karkailevista eläimistä haittaa kärsivä taho.<sup>25</sup> Eri asia on, että suurin osa eläinsuojeluasioista tulee ylipäättään vireille kansalaisten tekemien epäilyilmoitusten vuoksi. Viranomainen harkitsee, mihin toimenpiteisiin epäilyilmoituksen perusteella on syytä ryhtyä.

Eläinsuojelulain nojalla annettavista kielloista ja määräyksistä säädetään ESL 42 §:ssä. Toimivaltainen viranomainen voi kieltää sitä, joka rikkoo lakia tai sen nojalla annettua säännöstä, jatkamasta tai toistamasta lainvastaista menettelyään tai määrätä tämän asian laatuun nähden riittävässä määräajassa täyttämään velvollisuutensa. Säännöstä on täsmennetty määräajan riittävyttä koskevalla vaatimuksella vuonna 2013 tehdyn lakimuutoksen yhteydessä. Esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti määräaika koskevassa harkinnassa tulee ottaa huomioon puutteen vakavuus ja sen korjaamiseen kohtuudella vaadittava aika.<sup>26</sup> Silloin kun havaitaan, että eläinsuojelusäännöksiä on rikottu, on valvontaviranomaisella velvollisuus ryhtyä toimiin epäkohtien korjaamiseksi. Annetun määräajan kuluttua viranomaisen tulee varmistaa esimerkiksi uusintatarkastuksen avulla, että määräyksiä on noudatettu.<sup>27</sup>

ESL 42 §:n nojalla annetut määräykset ja kiellot ovat ensisijaisia toimenpiteitä silloin, kun eläinsuojelusäännöksiä on rikottu tai niiden noudattaminen on laiminlyöty. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriö voi ESL 28.1 §:n nojalla kieltää eläinten maahantuonnin, myynnin ja

---

<sup>24</sup> Vihervuori 2010, s. 311.

<sup>25</sup> Vrt. esimerkiksi ympäristönsuojelulain 527/2014 186 §:n laaja vireillepano-oikeus. Ks. horisontaalisen hallintopakon osalta myös Vihervuori 2010, s. 305-311.

<sup>26</sup> HE 35/2013 vp, s. 14.

<sup>27</sup> HE 36/1995 vp, s. 33.

hallussapidon, jos niille ei voida järjestää eläinsuojelullisesti hyväksyttäviä olosuhteita tai eläinten pidosta aiheutuu muulla tavalla niille kärsimystä. ESL 40 §:n mukaisia neuvoja on lainkohdan esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti tarkoitettu käytettäväksi vain tilanteissa, joissa lakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä ei vielä varsinaisesti ole rikottu.<sup>28</sup> Viranomaisen tulee säännöksen mukaisesti pyrkiä neuvojen avulla edistämään eläinten hyvinvointia ja vaikuttamaan tarkastuksella havaittujen lievien epäkohtien korjaamiseen. Käytännössä neuvojen antaminen on usein tarkoituksenmukaista myös tilanteissa, joissa havaitut epäkohdat korjataan eläimen omistajan tai haltijan toimesta jo tarkastuksen aikana. Vaikka eläinsuojelulaissa tai sen esitöissä ei ole otettu kantaa neuvojen antamistapaan, on neuvot yleensä syytä antaa niiden noudattamisen edistämiseksi kirjallisesti esimerkiksi tarkastuskertomuksen yhteydessä.<sup>29</sup>

Eläinsuojelulain nojalla käytössä olevat hallinnolliset pakkokeinot tulevat harkittaviksi silloin, kun määräysten tai kieltojen antamista ei voida pitää yksistään riittävinä toimenpiteinä asiassa rikkomuksen laadun, toistuvuuden taikka aiemmin annettujen määräysten tai kieltojen noudattamattomuuden vuoksi. Hallinnollisia pakkokeinoja ovat ESL 43 §:ssä mainitut uhkasakko ja teettämisuhka, 44 §:n mukaiset kiireelliset toimenpiteet ja 46 §:n mukainen laitetta, välinettä tai ainetta koskeva haltuunotto. Aluehallintovirastolla on lisäksi oikeus ESL 20b §:n mukaisesti eläintarhaa, eläinnäyttelyä tai sirkusta koskevan luvan peruuttamiseen ja 25 §:n mukaisesti ilmoituksenvaraisen toiminnan kieltämiseen.<sup>30</sup> ESL 47 §:ssä on erityissäännös eläintä koskevasta takavarikosta. Koska takavarikko on

---

<sup>28</sup> Ibid, s. 32.

<sup>29</sup> HL 39.2 §:n mukaisesti kirjallisesta tarkastuskertomuksesta tulee käydä ilmi tarkastajan tekemät keskeiset havainnot. Ks. myös HE 72/2002 vp, s. 101. Hallintolain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaan tarkastuskertomuksessa yksilöidään havainnoista ainoastaan keskeisimmät eli ne, joilla on merkitystä asian ratkaisemisen kannalta. Annettuihin neuvoihin liittyvien havaintojen keskeisyys suhteessa muihin tarkastuksella tehtyihin havaintoihin vaihtelee tapauskohtaisesti, mutta etenkin silloin, kun tarkastuksen perusteella ei ryhdytä neuvoja järeämpiin toimenpiteisiin, ovat neuvoihin johtaneet havainnot yleensä katsottavissa keskeisiksi.

<sup>30</sup> Ilmoituksenvaraista toimintaa ovat ESL 21 §:n mukaiset lihan, munien ja siitoseläinten tuotantotarhat, 23 §:n mukaiset riistanhoidolliset tarhat ja 24 §:n mukainen ammattimainen tai muutoin laajassa mitassa tapahtuva seura- ja harrastuseläinten pito. Ammattimaista tai muutoin laajassa mitassa tapahtuvaa seura- ja harrastuseläinten pitoa on eläinsuojeluasetuksen 396/1006 26 §:n mukaisesti esimerkiksi (1) eläinten säännöllinen kaupanpitäminen tai välittäminen, (2) kasvattaminen kun siitosnarttuja, jotka ovat penikoineet ainakin kerran on vähintään kuusi, (3) koirien ja kissojen hoitoon ottaminen, jos samanaikaisesti ja säännöllisesti hoidettavana on vähintään kuusi yli 5kk ikäistä koiraa tai kissaa ja (4) hevosten pito, kun täysikasvuisia hevosia on vähintään kuusi ja hevosten pitoon liittyy kaupallista toimintaa. KHO on linjannut vuosikirjaratkaisussaan 2017:90, ettei noin 20 kissan pitoa ja kissanpentujen satunnaista luovuttamista pidetä ESL 24 §:n mukaisena ammattimaisena tai laajamittaisena toimintana.

esitutkintaviranomaisen eli käytännössä poliisin suorittama esitutkintaan liittyvä toimenpide, ei sitä voida pitää varsinaisesti eläinsuojelulain nojalla käytössä olevana pakkokeinona.<sup>31</sup> Käsittelen takavarikkoa alaluvussa 2.4, koska sen käyttöala on osittain päällekkäinen ESL 44 §:n mukaisten kiireellisten toimenpiteiden kanssa. Olennaista on, ettei takavarikkoa sekoiteta käsitteellisesti ESL 44 §:n kiireellisiin toimenpiteisiin. Kiireellisiä toimenpiteitä käsittelen tarkemmin alaluvussa 2.3. Uhkasakon ja keskeyttämisuhkan käyttöön ESL 43 §:n nojalla liittyviä asioita käsittelen seuraavassa alaluvussa 2.2.

## 2.2 Uhkasakko ja teettämisuhka

Uhkasakon ja teettämisuhkan asettamisesta säädetään ESL 43 §:ssä. Aluehallintovirasto voi joko omasta aloitteestaan tai paikallisen viranomaisen pyynnöstä tehostaa ESL 42 §:n nojalla annettua kieltoa tai määräystä uhkasakolla. Määräyksen tehostamisen osalta on vaihtoehtoisesti käytettävissä myös teettämisuhka. Koska hallinnollisen uhkan käyttäminen on eläinsuojelulaissa sidottu viranomaisen harkintaan, tulee aluehallintoviraston harkita kussakin tapauksessa erikseen, onko uhkan käyttäminen tarpeellista. Tällöin on syytä kiinnittää huomiota muun ohessa velvoitteen riidattomuuteen.<sup>32</sup>

Eläinsuojelulain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaan välillisen hallintopakon keinot on haluttu säätää aluehallintoviraston (ent. lääninhallitus) tehtäviksi, koska ei ole tarkoituksenmukaista, että näiden pakkokeinojen käytöstä voisi päättää yksittäinen virkamies.<sup>33</sup> Tähän nähden on kiinnostavaa, että yksittäinen virkamies tai viranhaltija voi kuitenkin päättää ja käytännössä usein myös joutuu päättämään yksityisen asemaan

---

<sup>31</sup> Ks. KHO 22.8.2011 T 2304. Poliisipäällikkö oli päättänyt rikosepäilyn takia takavarikossa olevien koirien myymisestä. Hallinto-oikeus jätti valituksen tutkimatta, koska asiassa oli kysymys pakkokeinolain nojalla takavarikoituun eläimeen liittyvästä toimenpiteestä. Vaikka koiriin liittyvästä takavarikosta on säädetty tarkentavasti eläinsuojelulaissa, kyse ei ollut eläinsuojeluasiasta eikä siitä voitu hakea muutosta hallinto-oikeudelta. KHO ei muuttanut HAO: n päätöksen lopputulosta.

<sup>32</sup> Kulla 2018, s.357, HE 63/1990 vp, s. 10. Tehosteettoman velvoitteen asettaminen voi olla perusteltua niissä tapauksissa, joissa velvoitteen olemassaolo on aidosti riidanalainen. Hallintopäätös on valituskelpoinen ilman uhkaakin ja toisinaan on ilmeistä, että velvoite täytetään sen jälkeen, kun siitä saadaan lainvoimainen ratkaisu.

<sup>33</sup> HE 36/1995 vp, s. 33.

enemmän vaikuttavista lain 44 §:n mukaisista kiireellisistä toimenpiteistä jopa tilanteissa, joissa toimenpiteet koskevat useita eläimiä, esimerkiksi kokonaista karjaa.

Uhkasakkoa ja teettämisuhkaa koskevat tarkemmat säännökset löytyvät uhkasakkolaista, joka on kaikille hallinnonaloille yhteinen yleislaki. Kun uhkasakko asetetaan, määrätään eläinsuojelulain mukainen päävelvoite noudatettavaksi sakon uhalla. Jos pakkokeinopäätös sisältää useita velvoitteita, on kunkin päävelvoitteen tehostamiseksi UhkasL 6 §:n mukaisesti asetettava eri uhkasakko. Uhkasakko voi olla määrältään joko kiinteä tai juokseva, jolloin sakon suuruus määräytyy ajan kulumisen perusteella.

Hallinnollisen uhkan asettamispäätöksestä on käytävä selvästi ilmi päävelvoite ja määräaika, mistä alkaen tai mihin mennessä velvoitetta on noudatettava. Määräajan on oltava sellainen, että asianosaisella on tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa sitä.<sup>34</sup> Määräaika alkaa tosiasiallisesti kulua vasta uhkasakkopäätöksen tiedoksisaannista, joten myös tiedoksiantoon kuluva aika on otettava huomioon määräaikaa harkittaessa. KHO on ratkaisukäytännössään kiinnittänyt erityistä huomiota asetettujen velvoitteiden selkeyteen ja tarkkarajaisuuteen. Uhkasakkoon liittymättömät asiat, kuten mahdolliset muut toimijalle asetettavat velvoitteet, joihin ei liitetä hallinnollista uhkaa, on selvyiden vuoksi syytä ratkaista erillisellä päätöksellä ja joka tapauksessa on huolehdittava siitä, että päätöksestä käy yksiselitteisesti ilmi, minkä velvoitteen tehosteeksi hallinnollinen uhka on asetettu.<sup>35</sup>

Uhkasakko voidaan UhkasL 7.1 §:n mukaisesti kohdistaa vain asianosaiseen, jolla on oikeudellinen ja tosiasiallinen mahdollisuus noudattaa päävelvoitetta. Jos asianosaisia on useita, on kullekin lain mukaan asetettava oma uhkasakko. Uhkasakon asettaminen ei kuitenkaan aina ole sidoksissa kohteen omistajuuteen, vaan merkittävää asiassa on, mikä taho voidaan erityislainsäädännön perusteella velvoittaa korjaamaan lainsäädännön noudattamisessa havaittu puute tai laiminlyönti.<sup>36</sup> ESL 42 §:n mukaisia määräyksiä tai kieltoja voidaan antaa sille, joka rikkoo eläinsuojelulakia, sen nojalla annettuja säännöksiä tai lopetusasetusta. Säännöksen soveltamisalaa on laajennettu aiemmasta vuonna 2013,

---

<sup>34</sup> HE 63/1990 vp, s. 11. Yksityiskohtaisten perustelujen mukaan noudattamismahdollisuudella tarkoitetaan myös taloudellisia ja teknisiä voimavaroja.

<sup>35</sup> Ks. KHO 2016:25.

<sup>36</sup> Vihervuori 2010, s. 311-312. Subjektivista syylisyyttä ei uhkasakon asettamisen tai tuomitsemisen yhteydessä tutkita.

tätä aikaisemmin määräykset tai kiellot voitiin antaa vain eläimen omistajalle tai haltijalle. Lakimuutoksen esitöiden yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että käytännössä muutkin toimijat kuin eläinten omistajat ja haltijat voivat rikkoa eläinsuojelulakia, minkä vuoksi säännöksen on haluttu kattavan myös muut mahdolliset tahot.<sup>37</sup>

Uhkasakon suuruuden harkinnassa on otettava UhkasL 8 §:n mukaisesti huomioon päävelvoitteen laatu ja laajuus, asianosaisten maksukyky ja muut asiaan vaikuttavat seikat. Uhkasakon määrä on siten harkittava päävelvoitteen mukaisesti niin, että sen voidaan olettaa johtavan velvoitteen täyttämiseen. Lainkohdan yksityiskohtaisten perustelujen mukaan velvoitteen täyttämisen kiireellisyys ja julkisen edun tärkeys voivat olla syitä käyttää asianosaisten maksukykyyn nähden korkeaa uhkasakkoa. Tarkoitus ei lisäksi ole velvoittaa viranomaista selvittämään velvoitetun maksukykyä uhkasakon asettamisvaiheessa, vaan ratkaisu voidaan tehdä käytettävissä olevien tietojen perusteella.<sup>38</sup>

Uhkasakkoa ei UhkasL 10.1 §:n mukaisesti voida tuomita maksettavaksi, jos velvoitteen noudattamatta jättämiseen on ollut pätevä syy. Lainkohdan esitöiden mukaisesti päteväksi syyksi tulisi katsoa esimerkiksi se, jos velvoitteen täyttäminen on viivästynyt velvoitetusta johtumattomista syistä tai jos olosuhteiden muutos on tehnyt velvoitteen noudattamisen aidosti tarpeettomaksi. Lisäksi uhkasakon tuomitsemisen yhteydessä voidaan tutkia myös asettamispäätöksen lainmukaisuus.<sup>39</sup>

Uhkasakko-prosessi on monivaiheinen. UhkasL 22 §:n mukaisesti asianosaista on kuultava sekä ennen hallinnollisen uhkan asettamispäätöstä että ennen uhkan tuomitsemista tai täytäntöönpanoa koskevan asian ratkaisemista. Lisäksi mikäli päävelvoitteena oleva määräys tai kiello annetaan eri päätöksellä hallinnollisen uhkan kanssa, tulee myös päävelvoitteesta ESL 45 §:n ja hallintolain (424/2003, jäljempänä HL) 34 §:n mukaisesti kuulla erikseen. Päävelvoitteesta kuultaessa ei oikeuskäytännön mukaisesti ole välttämätöntä ilmoittaa, että päävelvoitteen täyttämistä tullaan mahdollisesti vaatimaan uhkasakon tai muun tehosteen uhalla.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> HE 35/2013 vp, s. 15. Esimerkiksi kunta voi laiminlyödä sille lain 15 §:n nojalla velvollisuudeksi säädetyn löytöeläinten talteenottoapaikan järjestämisen.

<sup>38</sup> HE 63/1990 vp, s. 13.

<sup>39</sup> Ibid, s. 14.

<sup>40</sup> KHO 2007:2.

Uhkasakon asettamisesta ja sen tuomitsemisesta maksettavaksi tehdään erilliset, valituskelpoiset hallintopäätökset. Uhkasakkoa ei ole lain esitöiden mukaan tarkoitettu tuomittavaksi enää velvoitteen täyttämisen jälkeen, vaikka asetettu määräaika olisi ennen tätä ylitettykin.<sup>41</sup> Velvoitteen täyttäminen vasta tuomitsemisen jälkeen ei sen sijaan vapauta tuomitun uhkasakon maksamisesta. UhkasL 23 §:ssä on erityissäännös päätöksen tiedoksiannosta. Päätös on annettava tiedoksi postitse saantitodistuksella tai haasteen tiedoksi antamisesta säädettyssä järjestyksessä, ellei sitä julisteta.

Uutta uhkasakkoa ei saa UhkasL 12.1 §:n mukaisesti asettaa, ellei kysymystä aiemman uhkasakon tuomitsemisesta ole käsitelty. Edellä sanotun estämättä uhkasakon asettanut viranomainen voi kuitenkin poistaa aiemman päätöksensä tai käsitellä asian kokonaan taikka osittain uudelleen. Uhkasakkolain perusteluissa todetaan, ettei asianosaisen oikeusturvan kannalta ole perusteltua asettaa useita uhkasakkoja peräkkäin, ellei uhkasakon tuomitsemista välillä ratkaista. Koska uhkasakon asettaa ja tuomitsee eläinsuojeluasiassa sama viranomainen, voidaan uusi uhkasakko asettaa samalla päätöksellä, jolla aiempi uhkasakko tuomitaan.<sup>42</sup> Uusi uhkasakko voidaan uhkasakkolain esitöiden mukaan asettaa, vaikka aiemman uhkasakon tuomitsemisesta koskevaan päätökseen olisi haettu muutosta. Uhkasakon tuomitsemista koskevan päätöksen täytäntöönpanosta huolehtii Oikeusrekisterikeskus.<sup>43</sup>

Teettämisuhkassa asianosainen määrätään UhkasL 14.1 §:n mukaisesti toteuttamaan velvoitteensa uhalla, että tekemättä jätetty työ teetetään hänen kustannuksellaan. Teettämisuhkaa asetettaessa noudatetaan soveltuvin osin uhkasakkoa koskevia säännöksiä. Teettämisestä päättänyt viranomainen voi UhkasL 16 §:n mukaisesti huolehtia teettämisestä itse tai vaihtoehtoisesti antaa toimet muun viranomaisen tai yksityisen suoritettaviksi. Teettämiskustannukset maksetaan etukäteen valtion varoista ja ne peritään myöhemmin veloitettulta.

Teettämisuhka soveltuu erityisesti niihin eläinsuojeluasioissa harvinaisiin tilanteisiin, joissa yhteiskunnallinen intressi puoltaa vaaditun toimenpiteen toteuttamista tarvittaessa

---

<sup>41</sup> HE 63/1990 vp, s. 14.

<sup>42</sup> Ibid, s. 15. Ks. myös KHO 2014:70.

<sup>43</sup> Laki sakon täytäntöönpanosta 672/2002 3.1 §.

valtion kustannuksella ja joissa kiire ei estä eläimen omistajan tai haltijan velvoittamista toimenpiteisiin suoran viranomaistoiminnan sijaan.<sup>44</sup> Uhkasakko ja teettämishukka eivät ole rangaistusluonteisia seuraamuksia, joten kaksoisrangaistavuuden kieltö (*ne bis in idem*) ei estä niiden tuomitsemista tilanteissa, joissa samasta asiasta on tuomittu rikosoikeudellinen rangaistus.<sup>45</sup>

### 2.3 Kiireellisten toimenpiteiden rooli väliaikaisina ja lopullisina ratkaisuin

ESL 44 §:n mukaisesti Ruokavirasto, aluehallintovirasto, kunnaneläinlääkäri, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija, teurastamon tarkastuseläinlääkäri tai poliisi voi eläinsuojelullisten syiden vaatiessa ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Pykälän mukaisesti eläimelle voidaan tässä tarkoituksessa hankkia hoitoa muualta, hoitaja, rehua tai muita eläimen hyvinvoinnin kannalta ehdottoman välttämättömiä aineita.<sup>46</sup> Jos edellä mainitut toimenpiteet eivät ole mahdollisia tai tarkoituksenmukaisia, voidaan eläin lopettaa, toimittaa teurastettavaksi tai myydä joko huutokaupalla tai käyvästä hinnasta muuten.

Hoidon tai hoitajan hankkiminen on siten näissä tilanteissa ensisijaista ja lopettaminen, teurastaminen ja myyminen tulevat kysymykseen vain silloin, kun ensisijaisten keinojen käyttäminen ei ole pykälän sanamuodon mukaisesti mahdollista tai tarkoituksenmukaista. ESL 58 §:n mukaisesti eläimen omistaja tai haltija vastaa kiireellisistä toimenpiteistä aiheutuneista kustannuksista. Mikäli kustannuksia ei saada perittyä omistajalta tai haltijalta, korvataan ne valtion varoista. Laissa tai lain esitöissä ei oteta kantaa siihen, miten pitkäksi aikaa eläimelle voidaan järjestää hoitoa omistajan tai haltijan kustannuksella. Selvää kuitenkin on, ettei hoidon tai hoitajan järjestämistä ole tarkoitettu pysyväisluonteiseksi järjestelyksi. Sen vuoksi näitä toimenpiteitä voidaankin pitää

---

<sup>44</sup> Päävelvoitteena kyseeseen voisi tulla ainakin eläimen omistajalle tai haltijalle annettu määräys ESL 28.1 §:n vastaisesti maahantuodun eläimen lopettamisesta tai palauttamisesta lähtömaahan.

<sup>45</sup> Ks. KHO 2016:96 ja teettämishukan osalta KHO 22.6.2017 T 2990.

<sup>46</sup> Lain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaan eläimen hyvinvoinnille ehdottoman välttämättöminä aineina voidaan pitää esimerkiksi eläimen tarvitsemia lääkkeitä silloin, kun lääkinnällisen hoidon tarve on kiireellinen. HE 36/1995 vp, s. 33.

väliaikaisina erotuksena eläimen lopettamisesta, teurastamisesta ja myymisestä, jotka ovat luonteeltaan lopullisia ratkaisuja.

KHO on ottanut kantaa ESL 44 §:n mukaisen hoidon hankkimista koskevan päätöksen voimassaoloaikaan vuosikirjapäätöksessään KHO 2013:150. Tapauksessa kunnaneläinlääkäri oli tehnyt koiran osalta ESL 44 §:n nojalla kiireellisen hoitopäätöksen. Päätöksen mukaan koiran tuli olla hoidossa kasvattajansa luona, kunnes kärjäoikeus tekee päätöksen omistajaa koskevassa eläinsuojelurikosasiassa. Lisäksi koira voitaisiin luovuttaa takaisin omistajalleen vain, jos tämä todetaan syyttömäksi eläinsuojelurikokseen.

KHO totesi ratkaisussaan, että ESL 44 §:n mukainen hoidon hankkimista koskeva päätös edellyttää, että päätöksen tehnyt viranomaisen seuraa tilannetta ja arvioi pikaisesti uudelleen, mihin jatkotoimiin asiassa on aihetta ryhtyä. Vaikka eläinsuojelulaisissa ei ole säännöstä, josta kävisi ilmi, kuinka kauan eläin voi ESL 44 §:n perusteella olla otettuna pois omistajaltaan, kyseessä ei kuitenkaan ole lopullinen eläimen takavarikko, koska takavarikosta päättää pakkokeinolain perusteella esitutkintaviranomainen. ESL 44 §:n nojalla annetun päätöksen voimassaoloaika ei voida kytkeä kärjäoikeuden tuomioon tai rikosasian käsittelyvaiheisiin. KHO poisti päätöksen voimassa oloa koskevan määräyksen ja totesi, että kunnaneläinlääkäriin tulee arvioida viivytyksettä, onko päätöksen voimassa pitämiseksi vielä edellytyksiä ja mihin jatkotoimiin asiassa on aihetta.

Koska lainsäädäntö ei aseta suoria rajoituksia väliaikaishoidon pituudelle, on asiaa arvioitava tapauskohtaisesti. Yleensä väliaikaishoidon määrääminen on perusteltua asian tarkemman selvittämisen ajaksi tilanteessa, jossa kiireellisen hoidon järjestäminen on tarpeellista eläinsuojelullisista syistä, mutta asiaa ei ole vielä voitu selvittää riittävästi lopullisen ratkaisun tekemistä varten. Kyse voi olla esimerkiksi tilanteesta, jossa eläimen omistaja ei joko ole välittömästi tavoitettavissa tai sellaisessa kunnossa, että häntä voitaisiin kuulla asiassa heti.

Väliaikaishoitoa koskevat päätökset ovat usein tarkoituksenmukaisia myös virka-ajan ulkopuolella poliisin tai päivystävän kunnaneläinlääkäriin joutuessa puuttumaan kiireellisesti eläimen hoitoa koskeviin vakaviin laiminlyönteihin. Tällöin asian tarkempi selvittäminen voidaan jättää virka-aikana tapahtuvaksi. Koska eläimen omistaja tai haltija vastaa ESL 58.1 §:n mukaisesti väliaikaishoidosta aiheutuvista kustannuksista ja väliaikaishoitoa koskevalla päätöksellä puututaan omistajan tai haltijan oikeuteen päättää

eläimeen liittyvistä asioista, tulee asian selvittämistä jatkaa ja lopulliseen ratkaisuun päätyä ilman aiheetonta viivytystä.<sup>47</sup>

Eläin voidaan ESL 44 §:n mukaisena kiireellisenä toimenpiteenä lopettaa, toimittaa teurastettavaksi tai myydä käyvästä hinnasta, jos säännöksessä mainittujen ensisijaisten keinojen käyttäminen ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Lain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti eläin olisi lopetettava ainakin tilanteissa, joissa eläimen hengissä pitäminen olisi ilmeistä julmuutta sitä kohtaan.<sup>48</sup> Muilta osin esityöt eivät tarjoa tulkinta-apua sen suhteen, minkälaisissa tilanteissa eläimen väliaikaishoidon järjestämistä ei olisi pidettävä tarkoituksenmukaisena.

Käytännössä väliaikaishoidon järjestäminen on tarkoituksenmukaista ainakin silloin, kun eläimen hyvinvointi sitä vaatii, eikä asiaa ole vielä ehditty tai voitu riittävästi selvittää ja omistajalle varata tilaisuutta tulla kuulluksi lopullisen päätöksen tekemistä varten. Lisäksi kysymykseen voivat tulla akuutit tilanteet, joissa eläimen hyvinvointiin liittyvien puutteiden tai laiminlyöntien odotetaan korjaantuvan kertaluonteisen ja lyhyen viranomaisen järjestämän väliaikaishoidon aikana. Vastaavasti kroonisissa tilanteissa, joissa eläimen tai eläinten hyvinvointia ei ole saatu kohenemaan pysyvästi lainsäädännön edellyttämälle minimitasolle asiassa aiemmin annetuista ESL 42 §:n mukaisista määräyksistä tai kielloista huolimatta, väliaikaishoidon järjestämistä ei yleensä ole pidettävä tarkoituksenmukaisena ilman erityisiä syitä.

Lopettaminen, teuraaksi toimittaminen ja myyminen ovat lähtökohtaisesti lain sanamuodon mukaisesti keskenään vaihtoehtoisia ratkaisuja. Koska eläimet ovat omistajansa omaisuutta ja koska omistaja vastaa myös kiireellisistä toimenpiteistä aiheutuneista kustannuksista, tulee harkinnassa kuitenkin ottaa huomioon myös taloudelliset näkökohdat. Sen vuoksi teuraaksi toimittaminen ja myyminen ovat lopettamiseen nähden ensisijaisia vaihtoehtoja ainakin silloin, kun eläimillä on merkittävää taloudellista arvoa ja nämä toimenpiteet ovat eläinsuojelullisten syiden sitä estämättä myös käytännössä mahdollisia toteuttaa. Teuraaksi toimittamisen edellytyksiin kuuluvat

---

<sup>47</sup> Omaisuuden suoja on turvattu perusoikeutena PL 15 §:ssä. Hallintoasian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä säädetään PL 21.1 §:ssa ja HL 23.1 §:ssa.

<sup>48</sup> HE 36/1995 vp, s. 33.

mm. eläinten kuljetuskuntoisuus, riittävä terveydentila ja puhtaus sekä se, että eläimet ovat lainsäädännön edellyttämällä tavalla rekisteröityjä ja merkittyjä.<sup>49</sup> Rekisteröinti- ja merkintävelvoitteen alaisia tuotantoeläimiä ei voida myöskään myydä, jos eläimet puuttuvat rekisteristä tai niiden merkitseminen on laiminlyöty.

Eläimen itseisarvoa tai elämän säilyttämisen ensisijaisuutta ei mainita lainkaan voimassa olevassa eläinsuojelulaissa eikä viranomaisilla sen vuoksi ole näillä perusteilla velvollisuutta tai oikeutta suosia eläimen myymistä lopetuksen tai teurastuksen sijaan. Eettiset ja moraaliset perusteet voidaan kuitenkin ottaa huomioon toimenpidevaihtoehdosta päätettäessä, kunhan niillä ei syrjäytetä muita, lakisääteisiä seikkoja. Eläimen myymisestä uuteen kotiin ESL 44 §:n nojalla ei lähtökohtaisesti saa syntyä omistajalle enempää kuluja, kuin eläimen lopettamisesta aiheutuisi.<sup>50</sup>

Eläinsuojelulaissa ei käytetä huostaanotto -termiä (vrt. lastensuojelulaki 407/2007), eivätkä 44 §:n mukaiset kiireelliset toimenpiteet sisällä muita vaihtoehtoja kuin hoidon tai hoitajan hankkimisen, myymisen, lopettamisen tai teurastamisen. Käytännössä suuri osa esimerkiksi vapaaehtoisten eläinsuojeluyhdistysten kautta uuteen kotiin sijoitettavista kissoista ja koirista on kuitenkin taloudellisesti siinä mielessä arvottomia tai vähäarvoisia, että yhdistykset käyttävät eläinten sijoituskuntoon saattamiseen enemmän varoja kuin mitä niistä saadaan myyntituloa.<sup>51</sup> Tavallista onkin, että viranomainen myy esimerkiksi maatiaiskissan tai aikuisen koiran ESL 44 §:n nojalla eläinsuojeluyhdistykselle nimellisellä hinnalla tai esimerkiksi sopimuksessa määritellyjä hoitovelvoitteita, noutokuluja tms. vastiketta vastaan. Eläimen muun luovuttamisen rinnastaminen myymiseen myös säännöksen sanamuodon tasolla edistäisi kiireellisistä toimenpiteistä saadun kuvan realistisuutta.

---

<sup>49</sup> Eläinten kuljetuskuntoisuudesta säädetään eläinkuljetusasetuksen 1/2005/EY liitteen I luvussa I ja eläinten teuraaksi hyväksymisen edellytyksistä eläimistä saatavien elintarvikkeiden valvonta-asetuksen 854/2004/EY liitteen I jakson II luvussa III. Eläinten rekisteröinnin ja merkinnän osalta ks. laki eläintunnistusjärjestelmästä 238/2010 14, 15 ja 20 §.

<sup>50</sup> Omistajan nimenomainen toive ja suostumus voi antaa aihetta arvioida asiaa toisin.

<sup>51</sup> Tavallista on, että eläimille teetetään ainakin terveystarkastus ja ne saavat sisä- ja ulkoloishäädön sekä tarvittavat rokotukset. Lisäksi eläimet yleensä tunnustetaan mikrosirulla ja steriloidaan tai kastroidaan ennen uuteen kotiin luovuttamista.

## 2.4 Kiireellisten toimenpiteiden suhde muihin eläinsuojelulain nojalla käytössä oleviin pakkokeinoihin

Uhkasakon ja teettämishukan asettamiseen ja tuomitsemiseen liittyvät muotovaatimukset johtavat käytännössä siihen, etteivät nämä hallinnolliset uhkat ole nopeasti käytettävissä. Siten ne eivät ole riittävän tehokkaita keinoja tilanteissa, joissa tarvitaan nopeaa reagointia ja kiireellistä tilanteeseen puuttumista.

Uhkasakon teho on heikko todennäköisesti myös silloin, kun asianosainen on maksukyvytön. Myös teettämishukan osalta maksukyvyttömyys on ongelma. Esimerkiksi säänsuojan rakentaminen eläimille valtion varoilla yksityisen eläinten pitäjän käyttöä varten on harvoin yleisen edun mukaista julkisten varojen käyttöä, joten tapauksissa, joissa eläinten pito-olosuhteita ei saada määräysten avulla kuntoon, tulee yleensä käytännössä harkittaviksi eläimistä luopumiseen tähtäävät hallinnolliset pakkokeinot uhkasakon lisäksi ja teettämishukan sijaan.<sup>52</sup>

Eläinsuojelulain nojalla myönnetty lupa voidaan perua tai ilmoituksenvarainen toiminta kieltää, jos toiminnanharjoittaja rikkoo olennaisella tavalla eläinsuojelulakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä, eikä epäkohtia korjata valvontaviranomaisen asettamassa kohtuullisessa määräajassa. Lupa voidaan kuitenkin ESL 20b.3 §:n mukaisesti peruuttaa ja laitos tai sen osa sulkea välittömästi, jos eläinten hyvinvoinnin turvaaminen sitä välttämättä edellyttää.

Luvan peruminen on tehokas toimenpide, mutta se on käytettävissä vain hyvin harvoissa tapauksissa, koska luvanvaraisuus koskee vain eläintarhoja, eläinnäyttelyitä ja sirkuksia. Lisäksi luvanvaraisen toiminnan loppuminen ei välttämättä ratkaise eläinten hoidossa tai olosuhteissa todettuja puutteita, jos eläimet jäävät saman tahon omistukseen toiminnan loppumisen jälkeen. Ilmoituksenvaraisen toiminnan kieltäminen voi niin ikään olla tehokas toimenpide, mutta myös sen tehoa rajoittaa se, ettei toiminnan kieltäminen velvoita toiminnan kohteina olleiden eläinten pidosta luopumiseen. Lisäksi ilmoituksenvaraisen

---

<sup>52</sup> Teettämishuka voi kuitenkin olla uhkasakkoa käyttökelpoisempi vaihtoehto tilanteissa, joissa asianosainen on varaton. Tällöin kysymyksessä on toimenpide, jonka toteuttamiseen on olemassa julkinen, esimerkiksi ympäristönsuojeluun liittyvä, intressi. Kulla 2018, s. 357.

toiminnan kieltäminen on aina hidas prosessi, eikä se sen vuoksi sovellu yksinään kiireellisten tapausten hoitamiseen.

ESL 47 §:ssä on tarkentava säännös eläintä koskevasta esitutkintaviranomaisen suorittamasta takavarikosta. Muilta osin eläimen takavarikkoon sovelletaan pakkokeinolakia (806/2011, jäljempänä PakkokeinoL). Sen estämättä, mitä laissa säädetään takavarikon kohteen säilyttämisestä, saadaan takavarikoitu eläin ESL 47 §:n mukaisesti heti myydä, lopettaa tai muutoin luovuttaa, jos sen arvo on vähäinen tai jos eläimen hoidon järjestäminen ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista.

PakkokeinoL 7 luvun 1 §:n mukaisesti omaisuutta voidaan takavarikoida, jos on syytä olettaa, että (1) sitä voidaan käyttää todisteena rikosasiassa, (2) se on rikoksella joltakulta viety tai (3) se tuomitaan menetetyksi. Siten poliisi voi takavarikoida eläimen siihen liittyvän vakavan rikosepäilyn yhteydessä. Kuitenkin edellä kohtien 1 ja 3 mukaisissa tapauksissa tavallisesti myös ESL 44 §:n mukaisten kiireellisten toimenpiteiden edellyttämät eläinsuojelulliset syyt täyttyvät, joten takavarikon käyttämiselle eläinsuojelurikosepäilyjen yhteydessä jää näiden keinojen osittaisen päällekkäisyyden vuoksi melko vähän tarvetta ja käyttöalaa. Silti ainakin eläintenpitokiellon rikkominen hankkimalla uusia eläimiä kiellon voimassaoloaikana voisi olla peruste takavarikon käyttämiseksi tilanteissa, joissa riittäviä eläinsuojelullisia syitä ESL 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimiin ryhtymiselle ei ole välittömästi osoitettavissa.

ESL 44 §:n mukaiset kiireelliset toimenpiteet muodostavat ainoan lain nojalla käytössä olevista välittömän hallintopakon keinoista, jonka osalta viranomaisen huolehtii ja ylipäätään on oikeutettu huolehtimaan, suoraan myös päätöksen toimeenpanosta suhteessa päätöksen kohteena olevaan eläimeen tai eläimiin. ESL 46 §:ssä säädetään viranomaisen oikeudesta ottaa haltuun sellainen eläinten käsittelyyn, hoitoon, kiinniottamiseen, kuljettamiseen, tainnuttamiseen tai lopettamiseen tarkoitettu väline, laite tai aine, jonka käyttö aiheuttaa eläimelle tarpeetonta kipua tai tuskaa.<sup>53</sup> Tämä haltuunottoa koskeva säännös tulee kuitenkin sovellettavaksi verrattain harvoin, koska

---

<sup>53</sup> Silloin kun haltuunoton suorittaa muu viranomaisen kuin poliisi, tulee haltuun otettu aine, laite tai väline ESL 46.2 §:n mukaisesti toimittaa viipymättä poliisille. Maa- ja metsätalousministeriö määrää ESL 12.2 §:n nojalla, minkälaisia aineita, laitteita tai välineitä on pidettävä tarpeetonta kipua tai tuskaa aiheuttavina. Esimerkkinä kielletyistä tarvikkeista voidaan mainita eläinsuojeluasetuksen 14.1 §:n 2. kohdassa mainitut piikkikannukset, piikkihampaat ja piikkikuolaimet.

vain pieni osa eläinsuojelulain noudattamisessa havaituista puutteista liittyy kiellettyihin, mutta silti säännöksen tarkoittamalla tavalla käyttötarkoitukseensa tarkoitettuihin aineisiin tai tarvikkeisiin. Yleisimmät tavat, millä eläimille aiheutetaan tarpeetonta kärsimystä ovat riittämätön hoito ja fysiologisten sekä käyttäytymistarpeiden kannalta puutteelliset pito-olosuhteet.<sup>54</sup> Fyysinen kaltoinkohtelukin tapahtuu pääosin muita, kuin haltuunottoa koskevassa säännöksessä tarkoitettuja välineitä käyttämällä. Siten tilanteissa, joissa viranomainen joutuu itse toimimaan eläinsuojelullisista syistä eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi, on lähes aina kysymys ESL 44 §:n mukaisista kiireellisistä toimenpiteistä.

ESL 44 §:n mukaiset kiireelliset toimenpiteet pitävät sisällään monen tyyppisiä päätöksiä, koska saman säännöksen nojalla toimitaan sekä akuuteissa että myös kroonisemmissa tapauksissa. Viranomainen voi esimerkiksi päättää eläimen väliaikaishoidosta tilanteessa, jossa yksin asuva omistaja on joutunut äkillisesti sairaalaan eikä eläimen hoito ratkea riittävän nopeasti lähiomaisten avulla. Päätös on tällöin yleensä myös omistajan edun ja toiveen mukainen. Tavallisempaa kuitenkin on, että kiireellisiin toimenpiteisiin joudutaan turvautumaan tilanteissa, joissa eläimen tarvitsemaa hoitoa tai muita eläinsuojelulainsäädännön asettamia velvoitteita on laiminlyöty muusta kuin pakottavasta syystä. Eläin voi esimerkiksi olla niin huonossa kunnossa, että hengissä pitäminen on ilmeistä julmuutta sitä kohtaan, eikä omistaja tai haltija ole halukas ryhtymään toimiin eläimen lopettamiseksi. Tai pitopaikan eläinten olosuhteita ja hoitoa ei ole saatu kohenemaan pysyvästi lainsäädännön edellyttämälle minimitasolle aiemmin annetuista toistuvista ESL 42 §:n mukaisista määräyksistä huolimatta ja tarkastuskäynnillä havaitaan, että eläinten hyvinvointi on entisestään heikentynyt.<sup>55</sup>

---

<sup>54</sup> Ruokavirasto, Eläinten hyvinvoinnin valvonta 2018, s. 12-17.

<sup>55</sup> Ks. HE 36/2015 vp, s. 33. Eläinsuojelulain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kiireellisiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä tilanteessa, jossa ESL 42 §:n mukaisia määräyksiä tai kieltoja antamalla eläinten pitoa ei saataisi kohenemaan riittävän nopeasti ja riittävällä varmuudella. Ks. myös KHO 2016:125. Tällaisen tilanteen on katsottu olevan käsillä mm. silloin, kun tilan eläinten hyvinvointia ei ole saatu kohenemaan pysyvästi lukuisista aiemmin annetuista neuvoista, kehotuksista ja määräyksistä huolimatta.

## 2.5 Eläinsuojelulain kokonaisuudistuksen vaikutus käytössä olevaan pakkokeinovalikoimaan

Eläinsuojelulain kokonaisuudistusta on valmisteltu maa- ja metsätalousministeriössä jo vuodesta 2010 alkaen. Vuonna 1996 voimaan tulleeseen eläinsuojelulakiin kohdistuu paljon muutostarpeita. Uudistuksen yleisiksi tavoitteiksi on kirjattu eläinten hyvinvoinnin edistäminen ja eläinten kunnioituksen sekä hyvän kohtelun lisääminen.<sup>56</sup> Luonnos hallituksen esityksestä eläinten hyvinvointilaiksi oli lausuntokierroksella vuoden vaihteessa 2017 – 2018 ja lakiehdotukseen tehtiin jonkin verran muutoksia lausuntojen perusteella. Suurin osa lausunnoissa esiin tulleista asioista koski lain sisältämiä eläimen pitopaikkaa, kohtelua ja hoitoa koskevia substanssiasioita. Näihin liittyy myös useampia kiistanalaisia kysymyksiä. Valvontaviranomaisia ja hallinnollisia pakkokeinoja koskeviin säännöksiin tehtiin lausuntokierroksen jälkeen vain joitakin, lähinnä selventäviä muutoksia.<sup>57</sup> Nämä viimeksi mainitut asiat eivät annettujen lausuntojen ja lakiuudistuksesta eduskunnan täysistunnoissa käytyjen keskustelujen perusteella juurikaan nousseet esille.<sup>58</sup>

Lakiesitys lähetettiin maa- ja metsätalousvaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunnan ja ympäristövaliokunnan piti antaa lausunto. Ympäristövaliokunta antoi lausuntonsa 30.1.2019, lausunnossa ei puututtu lainkaan valvontaviranomaisia tai hallinnollisia pakkokeinoja koskeviin säännöksiin.<sup>59</sup> Perustuslakivaliokunnan lausuntoa ei ehditty laatia ennen, kun lakiesitys raukesi eduskunnan vaihtumisen vuoksi. Nykyinen eduskunta ei toistaiseksi ole ehtinyt ottaa lakiuudistusta käsiteltäväkseen. Koska koronavirusepidemia ruuhkauttaa tällä hetkellä tilannetta entisestään, lienee epätodennäköistä, että eläinten hyvinvointilakia saataisiin eduskunnassa hyväksytyä tälläkään kaudella.

Lakiuudistukseen kohdistuu lisäksi paljon julkista mielenkiintoa ja eri intressitahojen toisistaan poikkeavia näkemyksiä substanssikysymysten osalta, minkä vuoksi on todennäköistä, että lain sisältökin tulee vielä muuttumaan. Käsittelen kuitenkin rauenneen hallituksen esityksen sisältöä hallinnollisia pakkokeinoja ja ylipäätään

---

<sup>56</sup> HE 154/2018 vp, s. 1.

<sup>57</sup> Ibid, s. 64-76.

<sup>58</sup> PTK 93/2018/7 vp ja PTK 94/2018/15 vp.

<sup>59</sup> YmVL 46/2018 vp.

eläinsuojeluvalvonnassa käytössä olevia hallinnollisia puuttumiskeinoja koskevin osin.<sup>60</sup> Koska näiden säännösten sisältöön ei näytä kohdistuvan voimakkaita intressiristiriitoja, on mahdollista, että ne tulevat hyväksytyiksi jopa sellaisinaan, kun asiaa eduskunnassa päästään käsittelemään. Rauennut lakiesitys sisältää joka tapauksessa arvokasta tietoa siitä, mitä maa- ja metsätalousministeriön tasolla tällä hetkellä ajatellaan hallinnollisia pakkokeinoja koskevien säännösten muutostarpeista.

Rauenneessa hallituksen esityksessä todetaan, että hallinnollisia pakkokeinoja on tarpeen lisätä ja kehittää nykyisestä.<sup>61</sup> Käytännössä viranomaisten toimivalta ei kuitenkaan uusien säännösten nojalla juurikaan muuttuisi, vaan säännösten sanamuotoja on esityksessä lähinnä selkeytetty ja nykyaikaistettu oikeustilan pysyessä pääosin ennallaan. Pakkokeinoja koskevan luvun alkuun on lisätty säännös valvontaviranomaisen velvollisuudesta ryhtyä viipymättä toimenpiteisiin, jos lakia ei ole noudatettu. Hallintoasian käsittelystä ilman aiheetonta viivytystä säädetään perustuslain (731/1999, jäljempänä PL) 21.1 §:ssa ja HL 23.1 §:ssa, mutta lakiehdotuksen perustelujen mukaisesti säännöksen tarkoituksena olisi edelleen korostaa viranomaisen toimintavelvollisuutta eläimen hyvinvoinnin ollessa uhattuna.<sup>62</sup>

Eläinsuojeluasioissa asianosaisten toteuttama viranomaiskontrolli toimii heikosti, jos viranomainen on passiivinen. Tämä on ymmärrettävää, koska asian huolellinen ja viivytyksetön käsittely ei välttämättä ole asianosaisten intressissä. Lisäksi voimassa olevat säännökset sisältävät paljon harkintavaltaa toimenpiteisiin ryhtymisen suhteen, ESL 39.1 §:n nojalla viranomaisella ”on oikeus” suorittaa tarkastus ja 44 §:n nojalla viranomainen ”voi ryhtyä toimiin” eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi.<sup>63</sup> Toimintavelvollisuutta koskeva

---

<sup>60</sup> Hallituksen esityksessä laiksi eläinten hyvinvoinnista määräys ja kielto on sijoitettu hallinnollisiksi pakkokeinoiksi otsikoidun luvun alle ja näitä toimia myös käsitellään lakiesityksessä hallinnollisina pakkokeinoina. Esimerkiksi 91.4 §:ssa säädetään, että viranomaisen on valvottava, että kehotusta ja ”hallintopakkoasiassa annettua päätöstä” noudatetaan, edellä hallintopakkoasiassa annetulla päätöksellä tarkoitetaan myös ilman hallinnollista tehostetta annettua määräystä tai kieltä. Samaa logiikkaa on noudatettu myös muissa maa- ja metsätalousministeriön alaisissa tuoreemmissa lakiuudistushankkeissa, ks. esimerkiksi elintarvikelaki 23/2006 7 luku. Käytäntö poikkeaa tältä osin muista hallinnonaloista ja myös oikeuskirjallisuudesta, missä pakkokeinoina pidetään vasta määräyksen tai kiellon noudattamisen varmistamiseksi käytettäviä toimia. Ks. Mäenpää 2018, s. 573-574 ja Kulla 2018, s. 356-367.

<sup>61</sup> HE 154/2018 vp, s. 30.

<sup>62</sup> Ibid, s. 169.

<sup>63</sup> Ks. Koskela 2017, s. 62-70 ja 109. Tarja Koskela on käsitellyt väitöskirjassaan mm. eläinsuojeluvalvonnassa ilmenevää passiivisuutta.

säännös on näkemykseni mukaan perusteltu, vaikka se ei muuttaisikaan oikeustilaa nykyisestä.

Vähäisten rikkomusten osalta mainitaan lakiehdotuksessa uutena asiana myös kehotuksen antamisen mahdollisuus. Käytännössä kehotuksen käyttäminen ESL 42 §:n mukaisen määräyksen sijaan on ollut suhteellisuusperiaatteen nojalla mahdollista tähänkin saakka, mutta kehotuksen käyttö on ollut vähäistä, koska sitä ei ole sisällytetty voimassa olevaan lakiin. Kehotusta olisi yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti tarkoitettu käytettäväksi vähäisten rikkomusten yhteydessä silloin, kun valvontaviranomainen harkitsee sen riittäväksi toimenpiteeksi tilanteen korjaamiseksi. Valvontaviranomaisen olisi ehdotetun säännöksen mukaisesti valvottava myös kehotuksen noudattamista.<sup>64</sup> Kehotuksen lisääminen viranomaisen toimenpidevalikoimaan joustavoittaisi menettelyä ja keventäisi hallinnollista työtaakkaa vähäisten rikkomusten osalta, koska kehoitus voidaan antaa tarkastuskertomuksen yhteydessä eikä hallintopäätöstä koskevia muoto- ja menettelyvaatimuksia sovelleta.<sup>65</sup>

Määräyksen antamista koskeva säännös on lakiluonnoksessa asiallisesti saman sisältöinen kuin nykyinenkin säännös, vaikka sanamuotoa on vähän muutettu ja soveltamista helpottavaa perustelutekstiä lisätty. Valvontaviranomaisen määräämä kielto on sijoitettu omaan säännökseensä ja uutena toimenpidevalikoimaan on lisätty säännös toiminnan keskeyttämisestä. Jos toiminnasta aiheutuu välitöntä vaaraa eläinten hyvinvoinnille, eikä vaaraa voitaisi muulla tavoin estää, olisi valvontaviranomaisella oikeus keskeyttää toiminta heti.

Keskeyttäminen voisi säännöksen perustelujen mukaan olla tarkoituksenmukaista esimerkiksi eläinkilpailuissa, jos olosuhteet ovat sellaiset, ettei toimintaa voitaisi pitää eläinsuojelullisesti hyväksyttävänä. Toiminnan keskeyttäminen olisi säännöksen mukaan voimassa määräajan tai toistaiseksi, joten sitä ei ole tarkoitettu lopulliseksi ratkaisuksi.<sup>66</sup> Ennen toiminnan keskeyttämistä koskevaa päätöstä asianosaisille olisi kuulemista koskevan erityissäännöksen perusteella varattava tilaisuus tulla kuulluiksi vain, jos nämä

---

<sup>64</sup> HE 154/2018 vp, s. 169-170.

<sup>65</sup> Kehotus on usein tarkoituksenmukaista antaa tarkastuksen yhteydessä toteutetun suullisen kuulemisen perusteella ja sen osalta voidaan käyttää tavallista tiedoksiantoa.

<sup>66</sup> HE 154/2018 vp, s. 173.

olisivat viipymättä tavoitettavissa. Viranomaisen tulisi tehdä asiassa lopullinen ratkaisu sen jälkeen, kun asia on riittävällä tavalla selvitetty ja asianosaisille on varattu tilaisuus tulla kuulluiksi.<sup>67</sup>

ESL 44 §:n mukaiset kiireelliset toimenpiteet on lakiluonnoksessa jaettu kahteen säännökseen siten, että kiireellisen hoidon hankkimisesta on oma säännöksensä ja eläimen myymisestä, muusta luovuttamisesta tai lopettamisesta omansa. Kiireellisen hoidon hankkimisen edellytyksenä olisi toimenpiteen välttämättömyys eläimen hyvinvoinnille. Perustelutekstissä todetaan, ettei säännöksen sanamuotoon tehdyillä muutoksilla ole tarkoitus muuttaa sen soveltamisalaa nykyisestä. Voimassa olevan lain tavoin kiireellisiin toimenpiteisiin ryhtyminen ei lakiehdotuksen mukaan edellyttäisi sitä, että eläimen hyvinvointi on jo vaarantunut päätöstä tehtäessä. Riittävää on, jos hyvinvoinnin vaarantuminen pian on ilmeistä eikä sitä muilla keinoilla voida riittävästi turvata.<sup>68</sup>

Valvontaviranomainen voisi lakiehdotuksen mukaan päättää eläimen myymisestä, muusta luovuttamisesta tai lopettamisesta, jos eläintä ei voitaisi jättää pitäjälleen tai omistajalleen. Näihin toimenpiteisiin voitaisiin säännöksen mukaan ryhtyä, jos lainvastainen toiminta aiheuttaa eläimen hyvinvoinnille vakavaa tai olennaista ja toistuvaa vaaraa, eivätkä muut toimenpiteet olisi tarkoituksenmukaisia tai kohtuudella mahdollisia. Myös tältä osin perustelutekstissä todetaan, ettei sanamuodon muutoksilla ole tarkoitettu muutettavan säännöksen soveltamisalaa.<sup>69</sup>

Eläimen myymistä, muuta luovuttamista tai lopettamista koskevan säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ongelmana voimassa olevan lain aikana on ollut se, että viranomaiset antavat liikaa toistuvia määräyksiä tilanteissa, joissa eläinsuojelulliset syyt edellyttäisivät ESL 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä. Tämän vuoksi säännöksen sisältöä nähdään tarpeellisena selkeyttää. Ehdotettu uusi sanamuoto onkin aiempaa informatiivisempi ja tulkintaa helpottavaa perustelutekstiä on lisätty. Henkilökohtaisesti näen kuitenkin suurimpana syynä valvonnassa havaittuun tehottomuuteen sen, että yksittäiset eläinsuojeluvalvontaa tekevät eläinlääkärit joutuvat liian monessa valvontayksikössä tekemään haastavimmatkin, esimerkiksi kokonaista karjaa

---

<sup>67</sup> Ibid, s. 163-164.

<sup>68</sup> Ibid, s. 173.

<sup>69</sup> Ibid, s. 174-175.

koskevat, päätökset yksin. Aluehallintovirastosta ei välttämättä saa pyynnöistä huolimatta tukea resurssipulan vuoksi eikä lakimiesapua ole kaikissa valvontayksiköissä saatavilla lainkaan.

Tähänkin tilanteeseen on onneksi ministeriötasolla kaavailtu muutoksia ja ympäristöterveydenhuollon siirtoa maakuntiin selvitetään parhaillaan. Hallituksen esitys laiksi eläinten hyvinvoinnista on laadittu maakuntauudistusta silmällä pitäen siten, että nykyisessä laissa paikallisten ja alueellisten viranomaisten tehtävät poliisia lukuun ottamatta on ehdotuksessa säädetty maakunnan tehtäviksi.<sup>70</sup> Kun yksiköiden määrä vähenee ja koko kasvaa, siirtyy samaan yksikköön useita eläinsuojeluvalvontaa tekeviä eläinlääkäreitä, jolloin tarve yksityöskentelyyn sekä tarkastusten että hallintopäätösten osalta vähenee. Maakunnissa olisi todennäköisesti myös mahdollisuus saada lakimiesapua hankaliin oikeudellisiin kysymyksiin.

Uhkasakon ja teettämisuhan lisäksi lakiehdotuksessa esitetään myös keskeyttämisuhan sisällyttämistä pakkokeinovalikoimaan. Tämä lienee perusteltua ja keskeyttämisuhaa voitaisiinkin käyttää suhteellisuusperiaatteen mukaisesti toiminnan keskeyttämisen sijaan vähemmän akuuteissa tilanteissa. Luvanvaraisen toiminnan osalta luvan perumista ja ilmoituksenvaraisen toiminnan kieltämistä koskevat säännökset säilyisivät lakiehdotuksen mukaisina käytännössä ennallaan. Edellytyksenä luvan perumiselle tai ilmoituksenvaraisen toiminnan kieltämiselle olisi edelleenkin olennainen epäkohta, jota toiminnanharjoittaja ei ole annetussa kohtuullisessa määräajassa korjannut.<sup>71</sup>

Hallituksen esityksessä haltuunottoa koskeva säännös ulotettaisiin koskemaan välineiden ja laitteiden lisäksi myös eläimiä, joiden pito on asetuksella kielletty. Tällainen eläin voitaisiin valvontaviranomaisen päätöksellä määrätä lopetettavaksi, sijoittaa eläintarhaan tai tiettyjen edellytysten täytyessä vapauttaa myös luontoon. Esitutkintaviranomaisen suorittamaa takavarikkoa koskeva erityissäännös säilyisi ennallaan. Pakkokeinoja koskevan luvun päättää lakiehdotuksessa Ruokaviraston otto-oikeutta koskeva säännös. Ruokavirasto voisi päättää hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä keskitetysti silloin, kun niiden vaikutusalue olisi yhtä maakuntaa laajempi.<sup>72</sup>

---

<sup>70</sup> Ibid, s. 154-155.

<sup>71</sup> Ibid, s. 176-177.

<sup>72</sup> Ibid, s. 176-178.

### 3 YLEISET EDELLYTYKSET ELÄINSUOJELULAIN 44 §:N MUKAISIA KIIREELLISIÄ TOIMENPITEITÄ KOSKEVALLE PÄÄTÖKSENTEOLLE

#### 3.1 Suhteellisuusperiaatteen merkitys harkintaa ohjaavana oikeusperiaatteena

Suhteellisuusperiaate on kaikkea julkista valtaa rajoittava yleinen oikeusperiaate, jolla on vaikutuksia julkishallinnon lisäksi myös lainsäädäntö- ja tuomiovaltaa käytettäessä. Hallinto-oikeuden puolella suhteellisuusperiaatteella on korostunut merkitys hallinnollisista pakkokeinoista päätettäessä. HL 6 §:n mukaisesti viranomaisen toimien on oltava oikeassa suhteessa niillä tavoiteltuun päämäärään nähden. Hallintolain esitöiden yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan suhteellisuusperiaatteen edellyttävän, että käytetty toimi on asianmukainen, tarpeellinen ja välttämätön asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.<sup>73</sup> Asianmukaisuus viittaa käytettävän keinon soveltuvuuteen, asianmukaista on käyttää tilanteeseen nähden sopivia keinoja, joilla tavoite on realistisesti mahdollista saavuttaa. Tarpeellisuusvaatimus tarkoittaa toiminnan objektiivisesti arvioitua tarpeellisuutta ja välttämättömyys viittaa tarpeellisuudelle läheisenä käsitteenä välttämättömyysvaatimukseen perusoikeuksien rajoitusperusteena.<sup>74</sup> Suhteellisuusperiaate edellyttää hallintolain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaan lisäksi oikeasuhtaisuutta, eli viranomaisen toimien mitoittamista alimmalle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.<sup>75</sup>

Yksityisten oikeuksia voidaan rajoittaa vain siinä määrin, kun se on tilanteeseen nähden välttämätöntä. Suhteellisuusperiaate edellyttää siten yleisesti hallinnonalan erityislainsäädännön keinovalikoimassa olevien kevyempien puuttumiskeinojen, kuten kehotuksen tai määräyksen, käyttämistä ennen varsinaisiin pakkokeinoihin ryhtymistä, ellei tästä esimerkiksi julkisen edun tärkeyden tai asian kiireellisyyden vuoksi ole viranomaisen harkinnan mukaisesti perusteltua poiketa. Vastaavasti määräys tai kieltäminen on uhkasakolla, teettämis- tai keskeyttämisuhalla tehostettunakin kevyempi toimenpide kuin välitön

---

<sup>73</sup> HE 72/2002 vp, s. 60.

<sup>74</sup> Kulla 2018, s. 114.

<sup>75</sup> HE 72/2002 vp, s. 60. Ks. myös Mäenpää 2016, s. 94-95. Mäenpään mukaan suhteellisuusperiaatteeseen sisältyy kolme elementtiä, joiden mukaan yksittäisen toimen suhteellisuutta arvioidaan: (1) asianmukaisuus, tehokkuus ja sopivuus (2) tarpeellisuus ja välttämättömyys (3) oikeasuhtaisuus.

hallintopakko, jossa viranomainen toimii itse ja toteuttaa päätöksen sisällön. Suhteellisuusperiaatteella on merkitystä myös viranomaisen harkintavaltaa rajaavana oikeusperiaatteena. Harkintavaltaa on käytettävä lain sallimissa rajoissa siten, että hallintopäätös on asianosaisen kannalta kohtuullinen.<sup>76</sup> Suhteellisuusperiaatteella on perusteltu esimerkiksi sitä, ettei saman velvoitteen noudattamisen tueksi voida asettaa päällekkäisiä hallinnollisia uhkia, vaan ensin asetetun uhkan tuomitsemisasiasia on käsiteltävä (vaihtoehtoisesti aiempi päätös on poistettava tai asia käsiteltävä uudelleen) ennen seuraavan asettamista.<sup>77</sup>

Suhteellisuusperiaate edellyttää yleisesti, että hallintopakon käyttöä edeltää lainvastainen toiminta tai laiminlyönti, pelkkä aikomus ryhtyä lainvastaiseen menettelyyn ei vielä riitä. Toiminnan tai laiminlyönnin aloittaminen kuitenkin muuttaa tilanteen olennaisella tavalla koko toiminnan osalta.<sup>78</sup> ESL 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin on lain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti mahdollista ryhtyä jo ennen, kun eläin kärsii ehdottoman välttämättömän hoidon puutteesta. Tällöin kuitenkin edellytyksenä on, että eläimen hoidosta vastaava henkilö on joko tavoittamattomissa tai jostakin syystä kykenemätön hoitamaan eläintä ja lisäksi on odotettavissa, että eläimen hyvinvointi tästä syystä vaarantuu pikaisesti.<sup>79</sup>

Myös ESL 44 §:n nojalla kiireellisiin toimenpiteisiin ryhdyttäessä suhteellisuusperiaate edellyttää, että lainvastainen toiminta tai laiminlyönti on osoitettavissa jollakin tavalla aloitetuksi, pelkkä tulevaisuuteen kohdistuva epäily ei ole riittävä. Eläimen hoidosta vastaava henkilö voi esimerkiksi olla pidätettynä tai joutuneena äkillisesti sairaalaan eikä hän itse ole saanut eläimen väliaikaishoitoa järjestettyä. Tai laiminlyönnit ovat johtaneet jo joidenkin kyseisen henkilön vastuulla olevien eläinten hyvinvoinnin vaarantumiseen ja sen

---

<sup>76</sup> Mäenpää 2016, s. 96-97. Suhteellisuusperiaate ei kuitenkaan perusta itsenäistä toimivaltaa päätöksen kohtuullistamiselle, vaan kohtuullisuutta huomioidaan lain sallimissa rajoissa.

<sup>77</sup> Ks. KHO 2014:70. Kunnan rakennus- ja ympäristölautakunta oli velvoittanut asianosaisen poistamaan tilalta samoja käytöstä poistettuja esineitä sekä maankäyttö- ja rakennuslain että jätelain nojalla ja molempien velvoitteiden tueksi oli asetettu uhkasakko. KHO kumosi päätökset UHKasL 12 §:n ja HL 6 §:n nojalla ja perusteli ratkaisuaan erityisesti suhteellisuusperiaatteella.

<sup>78</sup> Vihervuori 2010, s. 314.

<sup>79</sup> HE 36/2015 vp, s. 33.

vuoksi on odotettavissa, että myös muiden, toistaiseksi kunnossa olevien eläinten hyvinvointi vaarantuu pikaisesti.<sup>80</sup>

Välittömien hallinnollisten pakkokeinojen käytön kannalta suhteellisuusperiaate edellyttää pääsääntöisesti myös sitä, että asianosainen on saanut mahdollisuuden korjata toimintatapansa ennen välittömiin pakkokeinoin ryhtymistä. ESL 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin ryhdyttäessä tämä ei kuitenkaan aina ole mahdollista toimenpiteiden kiireellisyyden vuoksi. Rikkomukselta tai laiminlyönniltä edellytetään erityistä vakavuutta, jotta välittömiin hallinnollisiin pakkokeinoin voidaan ryhtyä ilman edeltävää kehotusta, määräystä tai kieltoa.<sup>81</sup>

Eläinsuojelulain esitöiden yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kiireellisiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä esimerkiksi silloin, kun epäkohdat ovat niin suuria ja pikaista korjausta vaativia, ettei määräyksillä ja kielloilla saataisi tilannetta korjattua riittävän nopeasti ja varmasti.<sup>82</sup> Jos ESL 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin ryhdytään ilman asiassa aiemmin annettua määräystä tai kieltoa, tulee eläimen hyvinvoinnin turvaamisen olla kiireellistä, jotta toimenpiteen suhteellisuusvaatimus täyttyy. Suora välittömiin pakkokeinoin ryhtyminen edellyttää tapauksen eläinsuojelullisilta epäkohdilta suhteellisuusperiaatteen mukaisesti suurempaa vakavuutta ja kiireellisyyttä verrattuna niihin tilanteisiin, joissa eläimen omistajalle tai haltijalle on annettu mahdollisuus korjata toimintatapansa ESL 42 §:n mukaisten määräysten tai kieltojen avulla ennen 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä.

Suhteellisuusperiaate edellyttää viranomaisen päätöksiltä ja päätösten täytäntöönpanolta yleisesti kohtuullisuutta suhteessa rikkomusten tai laiminlyöntien laatuun.<sup>83</sup> Hallinnollisten pakkokeinojen käytöstä ei saa aiheutua asianosaisille tarpeetonta vahinkoa, häiriötä tai haittaa. Valvontaviranomaisella on kuitenkin tilanteen niin vaatiessa myös velvollisuus

---

<sup>80</sup> Ks. KHO 2016:125. Koko karjaan ESL 44 §:n nojalla kohdistetut kiireelliset toimenpiteet eivät KHO:n linjauksen mukaisesti edellyttäneet jokaisen karjaan kuuluvan eläimen tarkastamista erikseen eivätkä sen osoittamista, että jokaisen yksittäisen eläimen hyvinvointi olisi ollut vaarantunut jo päätöksentekohetkellä. Tapauksessa saadun selvityksen perusteella oli voitu päätellä, ettei omistaja kykene huolehtimaan karjastaan asianmukaisesti. Siten koko karja oli voitu määrätä lopetettavaksi tai teurastettavaksi.

<sup>81</sup> Mäenpää 2016, s. 95.

<sup>82</sup> HE 36/2015 vp, s. 33.

<sup>83</sup> Mäenpää 2016, s. 96-97.

ryhtyä suoraan ESL 44 §:n kiireellisiin toimenpiteisiin lievempien toimenpiteiden sijaan.<sup>84</sup> Eläinsuojelulakiin perustuvaa harkintavaltaa käytettäessä on otettava huomioon HL 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi myös eläinsuojelulain tavoitteet, jotka käyvät ilmi lain 1 §:stä sekä esitöistä. ESL 1 §:n mukaisesti lain tarkoituksena on suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta. Lisäksi tarkoituksena on edistää eläinten hyvinvointia ja hyvää kohtelua.<sup>85</sup>

### 3.2 Perusoikeuksien huomioon ottaminen kiireellisiä toimenpiteitä koskevassa päätöksenteossa

#### 3.2.1 Omaisuuden suoja, elinkeinovapaus ja perusoikeuksien yleiset rajoitusperusteet

ESL 44 §:n mukaisilla kiireellisillä toimenpiteillä puututaan lähes aina eläimen omistajan perusoikeutena tunnustettuun omaisuuden suojaan. PL 15.1 §:n mukaisesti jokaisen omaisuus on turvattu ja eläimet ovat oikeusjärjestyksemme perusteella omistajansa omaisuutta. Toisinaan eläinsuojelulain nojalla tehdyllä päätöksellä voi olla vaikutusta myös elinkeinovapauteen. Tällaisia päätöksiä ovat erityisesti luvan- tai ilmoituksenvaraisen toiminnan kieltämistä koskevat päätökset.<sup>86</sup> Käytännössä elinkeinovapauteen ulottuvia vaikutuksia voi olla myös ESL 44 §:n nojalla tehdyillä pitopaikan kaikkia eläimiä koskevilla lopullisilla päätöksillä, joissa päätetään eläinten myymisestä, lopettamisesta tai teurastamisesta. Elinkeinovapaudesta säädetään PL 18.1 §:ssa, jokaisella on säännöksen nojalla oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Perusoikeuksien huomioon ottaminen kuuluu ensisijaisesti lainsäätäjälle ja perustuslain sekä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamat velvoitteet tuleekin ottaa täysimääräisesti huomioon lakeja säädettäessä. PL 22 §:n mukaan julkisen vallan on

---

<sup>84</sup> Viranomaisella ei kaikissa tilanteissa käytännössä ole harkintavaltaa, vaikka ESL 44 § on kirjoitettu muotoon ”voi ryhtyä”. Eläin on esimerkiksi lain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti lopetettava, jos hengissä pitäminen olisi ilmeistä julmuutta sitä kohtaan. Ks. HE 36/1995 vp, s. 33.

<sup>85</sup> Ks. HE 36/1995 vp, s. 20. Eläinsuojelulain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti kivulla tarkoitetaan eläimen kokemaa fyysistä kipua ja tuskalla eläimen kokemaa henkistä hätää, ahdistusta, pelkoa tai muuta vastaavaa epämiellyttävää tunnetta. Kärsimyksellä tarkoitetaan henkistä tai fyysistä eläimen hyvinvointiin kielteisesti vaikuttavaa tuntemusta.

<sup>86</sup> Luvanvaraiseen toimintaan liittyvän luvan peruuttamisesta säädetään ESL 20b §:ssä ja ilmoituksenvaraisen toiminnan kieltämisestä 25 §:ssä.

turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Siten osa vastuusta kuuluu myös lakia soveltavalle viranomaiselle ja lain sallimaa harkintamarginaalia tulee käyttää perusoikeusmyönteisellä tavalla.<sup>87</sup> Koska ESL 39 §:n mukainen tarkastuksen tekeminen ja 44 §:n nojalla kiireellisiin toimenpiteisiin ryhtyminen on säädetty harkinnan varaisiksi toimenpiteiksi, tulee harkinnassa aina ottaa huomioon myös perusoikeuksien mahdollisimman täysimääräinen toteutuminen ja se, ettei asianosaisten perusoikeuksiin puututa enempää, kuin kussakin yksittäisessä asiassa on välttämätöntä.

Perusoikeuksien rajoitusten sallittavuutta arvioidaan edelleen yleisesti perustuslakivaliokunnan vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen yhteydessä muistioon kirjaamien vaatimusten avulla.<sup>88</sup> *Veli-Pekka Viljanen* on tiivistänyt näiden vaatimusten luettelon seuraavasti: (1) Rajoitusten tulee perustua lakiin. (2) Rajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja täsmällisesti määriteltyjä. (3) Rajoitusten tulee olla hyväksyttävissä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimia. (4) Rajoitus ei saa ulottua perusoikeuden ydinalueelle. (5) Rajoitusten on noudatettava suhteellisuusvaatimusta. (6) Riittävästä oikeusturvajärjestelystä on huolehdittava. (7) Rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Luettelon kaikkien vaatimusten tulee toteutua, jotta perusoikeutta voidaan rajoittaa. Se ei kuitenkaan ole tyhjentävä ja arvioinnissa voidaan antaa merkitystä myös luettelon ulkopuolisille seikoille.<sup>89</sup>

Tarkkarajaisuus ja täsmällisyysvaatimus tarkoittavat käytännössä perusoikeusrajoituksen olennaisen sisällön kuvaamista laissa siten, että sen perusteella voidaan riittävästi ennakoita, miten viranomaisella tulee toimivaltuuksiaan käyttämään. ESL 44 § täyttää täsmällisyysvaatimuksen hyvin, koska laista käy ilmi, ketkä voivat ryhtyä pykälän mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin ja mitä nämä toimenpiteet voivat olla. Lisäksi laissa on säännökset hallintolaista poikkeavan kuulemismenettelyn ja täytäntöönpanomääräyksen osalta. Tulkinnanvaraisuus liittyykin lähinnä siihen, missä tilanteissa käsillä on ESL 44 §:ssä edellytetty eläinsuojelullinen syy, joka vaatii välittömiin toimenpiteisiin ryhtymistä.

---

<sup>87</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 4. Viranomaisella tulee toimivaltansa rajoissa valita vaihtoehtoisista toimintatavoista se, joka edistää parhaiten perusoikeuden toteutumista.

<sup>88</sup> *Ibid*, s. 4-5.

<sup>89</sup> Viljanen 2011, s. 146.

Omaisuu den suojaan kuuluu lähtökohtaisesti jokaisen oikeus käyttää, hyödyntää ja määrätä omaisuudestaan. Kuitenkin omaisuuden käyttöön liittyy myös paljon rajoituksia ja omaisuuden suojan laajuus on käytännössä sidoksissa voimassa olevaan lainsäädäntöön. Lailla säädetyt omaisuuden käyttöön liittyvät rajoitukset ovat yleisesti sallittuja, kunhan ne ovat perusteltuja ja johdonmukaisia, eikä eri henkilöryhmien keskinäistä yhdenvertaisuutta loukata.<sup>90</sup> Omaisuudensuojalla ei sen vuoksi ole välttämättä lainkaan koskemattomuuden turvaavaa ydinaluetta, vaan rajoitusten hyväksyttävä laajuus riippuu kulloinkin kyseessä olevan varallisuus oikeuden ja siihen liittyvien rajoitusperusteiden laadusta ja välttämättömyydestä. Olemassa olevat varallisuus oikeudet ja konkreettiset odotukset ovat tehokkaamman omaisuudensuojan piirissä ja vastaavasti epämääräiset tulevaisuuteen kohdistuvat odotukset tai mahdollisuus tehdä tietynsisältöisiä sopimuksia jatkossa eivät juurikaan nauti suojaa. Myös kyseessä olevan varallisuus oikeuden merkitys yksilön toimeentulon kannalta vaikuttaa omaisuudensuojan laajuuteen.<sup>91</sup>

Elinkeinovapaus on pääsääntö ja elinkeinon luvanvaraisuus sallitaan vain poikkeuksellisesti sekä painavista syistä. Myönnetyn luvan peruuttamismahdollisuus ja toiminnan kieltämismahdollisuus liittyvät sen vuoksi aina olennaisiin rikkomuksiin tai laiminlyönteihin sekä siihen, etteivät kevyemmät puuttumiskeinot ole johtaneet toiminnassa todettujen puutteiden korjaamiseen.<sup>92</sup> Koska ammattimaisen tai laajamittaisen eläinten pidon osalta ESL 44 §:n mukaisiin muihin kuin väliaikaisiksi tarkoitettuihin kiireellisiin toimenpiteisiin ryhtyminen kaikkien pitopaikan eläinten osalta johtaa käytännössä toiminnanharjoittajan kannalta vähintään yhtä vakaviin seurauksiin kuin toimintaa koskevan luvan peruuttaminen, tulee vastaavien edellytysten täytyä myös näiden toimenpiteiden yhteydessä.

---

<sup>90</sup> Länsineva 2011, s. 562 ja 570-571.

<sup>91</sup> Ibid, s. 593-594.

<sup>92</sup> Karapuu – Lavapuro 2011, s. 681-685. Ks. myös HE 209/2002 vp, s. 8. Eläinsuojelulain nojalla luvanvaraisia toimintoja ovat vain eläintarhat, eläinnäyttelyt ja sirkukset ja ESL 20b.3 §:n mukaisesti lupa on myönnettävä, jos sitä koskevat edellytykset täyttyvät eli luvan myöntämiseen ei sisälly tarkoituksenmukaisuusharkintaa. Säännöksen esitöiden mukaan nämä toiminnot on nähty tarpeelliseksi säilyttää luvanvaraisina, jotta toiminnan eläinsuojelullinen hyväksyttävyy s voidaan varmistaa ja jotta toimijat eivät joutuisi toteuttamaan kalliita muutostoimenpiteitä, kun toimintaa koskevien piirustusten ja suunnitelmien hyväksyttävyy s kontrolloidaan jo ennen niiden toteuttamista.

Eläimillä ei ole lainsäädännössämme perusoikeuksia, minkä vuoksi eläinten hyvinvointi tai suojele yleisenä arvona ei oikeuta punnitsemaan ja tasapainottamaan tätä intressiä suhteessa ihmisten perusoikeuksiin. Eläinten suojele viranomaistoimin on siten mahdollista vain lain nojalla ja lainsäädännön edellyttämässä laajuudessa. Harkintavaltaa eläinsuojelulain nojalla käytettäessä tulee huomioida asianosaisten perusoikeuksien turvaamisen ja HL 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteiden lisäksi eläinsuojelulain tarkoitus, joka lain 1 §:n mukaisesti on suojele eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta. Lisäksi lain tarkoituksena on 1.2 §:n nojalla edistää eläinten hyvinvointia ja hyvää kohtelua.

### 3.2.2 Kotirauhan suojele ja siihen liittyvä erityinen rajoituslauseke

Koska lemmikkieläimiä pidetään yleisesti yksityisasunnoissa, kohdistuu osa ESL 39 §:n mukaisista tarkastuksista kotirauhan piiriin. Näissä tapauksissa myös kiireellisiin toimenpiteisiin ryhtyminen ESL 44 §:n nojalla edellyttää tavallisesti viranomaisen pääsyä asuintiloihin, jolloin asianosaisten yksityisyyden suojaan joudutaan puuttumaan kotirauhan osalta. PL 10.1 §:n mukaan jokaisen yksityisyys, kunnia ja kotirauha on turvattu.

Perustuslakivaliokunnan tulkintojen mukaisesti kotirauhan piiri kattaa pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat ja suojan ydinalueeseen kuuluu henkilön asunto. Liiketilat ja muut yritysten tilat, joiksi voitaneen katsoa myös esimerkiksi navetta, hevostalli ja erillinen kenneltila, eivät valiokunnan näkemyksen mukaisesti kuulu PL 10.1 §:n mukaisen täysimääräisen kotirauhan suojan piiriin, vaikka niitä koskeekin vaatimus tarkastusvaltuuksia koskevan lainsäädännön täsmällisyydestä ja riittävästä oikeusturvan takeista.<sup>93</sup> Kotirauhan suojele koskee oma rajoituslausekkeensa PL 10.3 §:ssa, sen mukaisesti perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä voidaan säätää lailla. Rikosten selvittämisellä

---

<sup>93</sup> Ks. PeVL 5/2010 vp, s. 2-3. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on katsonut myös yrityksen liiketilojen nauttivan kodin suojele. Perustuslakivaliokunnan mukaan tästä ei kuitenkaan seuraa vaatimusta laajentaa PL 10.1 §:n mukaista kotirauhan suojele kattamaan myös yritysten tilat, koska PL 10.3 §:n mukainen kotirauhan piirissä suoritettavia toimenpiteitä koskeva rajoituslauseke on olennaisesti ihmisoikeussopimuksen 8 artiklaa tiukempi. Ks. myös Viljanen 2011b, s. 400. Perustuslain 10.1 §:n kotirauhan käsite voi mahdollisesti myös olla suppeampi kuin rikosoikeudellinen vastinparinsa.

tarkoitetaan perustuslakivaliokunnan tulkinnan mukaisesti konkreettisen ja yksilöidyn rikosepäilyn vuoksi suoritettavia toimenpiteitä silloinkin, kun rikos ei vielä käytännössä ole toteutunut.<sup>94</sup>

Eläimillä ei nykylainsäädännössämme ole perusoikeuksia eikä seura- tai hyötyeläinten hyvinvointia taikka niiden suojelua mainita perustuslaissa lainkaan.<sup>95</sup> Perustuslakivaliokunta on sen vuoksi ymmärrettävästi linjannut, ettei eläinten hyvinvoinnin vaarantamisen estämisessä ole kysymys PL 10.3 §:n tarkoittamasta perusoikeuksien turvaamisesta, joten tällä perusteella ei voida tehdä tarkastusta kotirauhan piirissä.<sup>96</sup> Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kotirauhan suoja koskevan PL 10.3 §:n rajoituslausekkeen toisen edellytyksen, eli rikosten selvittämisen tarpeen, on täytyttävä, jotta ESL 39 §:n mukainen tarkastus voitaisiin tehdä henkilön pysyväisluonteiseen asumiseen käyttämissä tiloissa.

Lainsäätäjä on huomioinut tämän ESL 39.4 §:ssa, jossa todetaan, että kotirauhan piirissä tarkastuksen saa suorittaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on lisäksi syytä epäillä eläimen omistajan tai haltijan syyllistyneen eläinsuojelulain vastaiseen, rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn. Siten epäilyn on ensinnäkin koskettava seikkoja, joiden tarkastaminen edellyttää pääsyä kotirauhan piiriin. Tällaisia ovat ainakin yksityisasunnossa pidettävien eläinten pito-olosuhteisiin liittyvät perustellut epäilyt sekä lisäksi eläinten riittämättömään hoitoon liittyvät epäilyt, joissa epäilyn kohteena ovat eläimet joko eivät ole yksilöitävissä tai niitä tiedetään taikka epäillä olevan asunnossa paljon. Sen sijaan silloin kun kyseessä on yksittäiseen eläimeen kohdistuva epäily, joka ei liity eläimen pitopaikkaan, on eläin yleensä omistajan tai haltijan myötävaikutuksella mahdollista tarkastaa myös kotirauhan suojan ydinalueen ulkopuolella esimerkiksi ulkona. Näissä tilanteissa asianosaiselle kuuluu tarkastustilanteessa antaa mahdollisuus tuoda eläin asuintilojen ulkopuolelle tarkastettavaksi.

---

<sup>94</sup> PeVM 4/2018 vp, s. 5-6.

<sup>95</sup> PL 20 §:n mukaisesti vastuu luonnosta ja sen monimuotoisuudesta kuuluu kaikille. Tämä säännös soveltuu myös luonnonvaraisiin eläinlajeihin.

<sup>96</sup> PeVL 34/2009 vp, s. 3.

ESL 39.4 §:n perusteella tarkastus kotirauhan piiriin voidaan tehdä, jos on aihetta epäillä eläimen omistajan tai haltijan syyllistyneen eläinsuojelulain vastaiseen, rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn. Käytännössä ei kuitenkaan ole selvää, riittävätkö pienempiä rikkomuksia koskevat epäilyt perusoikeuksien suojan rajoittamiseen kotirauhan osalta. Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan, ettei moitittavuudeltaan hyvin vähäisten ja enimmillään sakoilla rangaistavien rikkomusten selvittäminen täytä perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuuden vaatimusta ja näissä tapauksissa tulee käyttää kotirauhan piiriin tehdyn tarkastuksen sijaan muita, perusoikeuksien suojaan vähemmän vaikuttavia keinoja.<sup>97</sup>

Valiokunta on toisaalta pitänyt kotirauhan piiriin kohdistuvia tarkastuksia hyväksyttävänä julkisista varoista myönnettyjen tukien ja avustusten käytön valvonnan yhteydessä tilanteissa, joissa epäily kohdistuu rikkomuksiin, joista voi seurata enimmillään sakkorangaistus.<sup>98</sup> Myös EU-oikeuden ensisijaisuus voi edellyttää unionin oikeuden edellyttämän tarkastustoimivaltuuden turvaamista rikkomusten rangaistusasteikosta riippumatta.<sup>99</sup> Viimeiseksi mainittu tilanne on kuitenkin ainakin toistaiseksi eläinsuojeluasioissa harvinainen, koska lopetusasetuksen (1099/2009/EY) ja kuljetusasetuksen (1/2005/EY) mukaista toimintaa harjoitetaan hyvin harvoin jos koskaan kotirauhan piirissä eikä tuotantoeläinten pitoon tarkoitettuja rakennuksia ole katsottu kotirauhan piirin ydinalueeseen kuuluviksi.

Rikoslain (39/1889, jäljempänä RL) 17:14 mukaisesti eläinsuojelurikoksesta voidaan tuomita se, joka tahallaan tai törkeästä huolimattomuudesta rikkoo eläinsuojelulakia tai sen nojalla annettua säännöstä, eläinten kuljetuksesta annettua lakia (1429/2006), kuljetusasetusta tai lopetusasetusta aiheuttaen eläimelle tarpeetonta kärsimystä, kipua tai tuskaa. Eläinsuojelurikoksen rangaistusasteikko ulottuu sakoista kahteen vuoteen vankeutta. Siten ESL 39 §:n mukainen tarkastus kotirauhan piiriin voidaan tehdä silloin, kun perusteltu epäily täyttää vakavuusasteeltaan eläinsuojelurikoksen tunnusmerkistön. Jos epäily koskee pelkästään tätä vähäisempää rikkomusta, ei kotirauhan piiriin tule mennä, vaan asian selvittämiseen on mahdollista käyttää ainoastaan vähemmän perusoikeuksien

---

<sup>97</sup> PeVL 40/2002 vp, s. 2.

<sup>98</sup> PeVL 69/2002 vp, s. 2-3.

<sup>99</sup> PeVL 6/2019 vp, s. 4. EU:n perusoikeuskirjassa turvattu kotirauhan suoja ei ole täysin yhteneväinen PL 10.3 §:n kanssa.

suojaan vaikuttavia keinoja kuten kuulemista, selvityspyyntöä ja vakinaiseen asumiseen käytettyjen tilojen ulkopuolella tehtyä tarkastusta. ESL 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin ryhdyttäessä pykälässä tarkoitetut eläinsuojelulliset syyt vaativat kiireellisiä toimenpiteitä eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Suhteellisuusperiaatteen nojalla kiireellisiin toimenpiteisiin voidaan käytännössä ryhtyä ainoastaan tilanteissa, joissa on olemassa konkreettinen ja yksilöity epäily eläinsuojelurikoksesta.<sup>100</sup> Tällöin peruste myös kotirauhan piiriin menemiselle on aina olemassa. Näissä tilanteissa kotirauhaan liittyvä harkinta kohdistuu myös asianosaiselle kohdistuvan haitan ja häiriön minimoimiseen.

HL 39.1 §:n mukaisesti valvontaviranomaisen on ilmoitettava asianosaiselle tarkastuksen aloittamisajankohta etukäteen, ellei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksella ja esittää sen aikana mielipiteitä ja kysymyksiä. Epäilyyn perustuvassa eläinsuojeluvalvonnassa on usein tarpeellista tehdä tarkastus ennalta ilmoittamatta silloin, kun tarkastus koskee seikkoja, joita asianosainen oletusarvoisesti vääristäisi, mikäli ajankohdasta ilmoitettaisiin etukäteen.<sup>101</sup> Myös näissä tapauksissa asianosaiselle on varattava tilaisuus olla läsnä tarkastuksella ainakin, mikäli hän on kohtuudella tavoitettavissa.

Lait tai niiden esityöt eivät sisällä tulkinta-apua sen suhteen, missä tilanteissa tarkastus voidaan suorittaa ilman asianosaisen läsnäoloa ja kuinka paljon viranomaisen tulee varata asianosaiselle aikaa yhteydenottoihin vastaamista tai paikalle saapumista varten. Näitä asioita on harkittava tapauskohtaisesti muun muassa sen mukaan, kuinka vakavasta ja kiireellisestä epäilystä on kysymys ja joudutaanko tarkastus suorittamaan kotirauhan piirissä tai muissa rakennuksissa, vai ovatko tarkastuksen kohteena olevat eläimet esimerkiksi ulkona. Suhteellisuusperiaate edellyttää kuitenkin, että asianosaiselle annetaan tosiasiallinen mahdollisuus saapua paikan päälle, eikä tarkastusta tehdä kotirauhan piirissä ilman asianosaisen läsnäoloa, ellei se ole välttämätöntä asian vakavuuden ja kiireellisyyden vuoksi.

---

<sup>100</sup> Konkreettinen ja yksilöity epäily ei edellytä sitä, että rikos olisi jo toteutunut. Ks. PeVM 4/2018 vp, s. 5-6.

<sup>101</sup> Ks. HE 72/2002 vp, s. 101. Hallintolain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaan yllätystarkastus voi tulla kysymykseen esimerkiksi silloin, kun asianosaisen voidaan olettaa vaikeuttavan tarkastuksen suorittamista tai vääristävän tosiseikkoja.

## 4 HALLINTOMENETTELY ELÄINSUOJELULAIN 44 §:N MUKAISISTA KIIREELLISISTÄ TOIMENPITEISTÄ PÄÄTETTÄESSÄ JA ASIANOSAISEN OIKEUSTURVA

### 4.1 Etukäteinen oikeusturva

#### 4.1.1 Toimivalta ja eläinsuojeluviranomaiselle asetetut pätevyysvaatimukset

Eläinsuojelulain nojalla toimivaltaisista valvontaviranomaisista säädetään lain 3 luvussa. Kunnan tasolla toimivalta on annettu paikallisviranomaisille, joita ovat ESL 36 §:n mukaisesti kunnaneläinlääkäri, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija (käytännössä terveystarkastaja) ja poliisi. Lisäksi aluehallintovirasto on ESL 35 § mukaisesti toimivaltainen viranomainen toimialueellaan, aluehallintovirastolla on edellä mainittujen paikallisviranomaisten kanssa yhtäläinen oikeus ESL 39 §:n mukaisen tarkastuksen tekemiseen sekä ESL 42 §:n ja 44 §:n mukaisiin toimenpiteisiin ryhtymiseen.<sup>102</sup>

ESL 38 §:ssä valvontaviranomaisena mainitaan myös eläinsuojeluvalvoja, joka on keskusviranomaisen järjestämän eläinsuojeluvalvojakurssin suorittanut ja riittävän perehtyneisyyden tarkastuksen kohteena olevasta eläinlajista hankkinut henkilö, jolle aluehallintovirasto on myöntänyt oikeuden valvojana toimimiseen.<sup>103</sup> Eläinsuojeluvalvojalla ei ole oikeutta tehdä itsenäisesti tarkastusta kotirauhan piiriin ja hän voi antaa tarkastuksen perusteella ainoastaan ESL 40 §:n mukaisia neuvoja.<sup>104</sup> Käytännössä eläinsuojeluvalvojalla on valvonnassa muita paikallisviranomaisia avustava rooli.

---

<sup>102</sup> Aluehallintovirastolle on lisäksi keskitetty tiettyjä lupa-asioita sekä mahdollisuus tehostaa ESL 42 §:n mukaista määräystä tai kieltoa lain 43 §:n mukaisesti uhkasakon tai teettämisuhan avulla.

<sup>103</sup> Eläinsuojeluvalvoja poikkeaa muista valvontaviranomaisista siinä, ettei hänellä ole virka- tai edes työsuhdetta julkisyhteisöön, vaan kyseessä on yksityishenkilö. Valvontatehtävän antaminen eläinsuojeluvalvojalle kuuluu tämän vuoksi PL 124 §:n soveltamisalaan. Ruokaviraston eläinten hyvinvoinnin valvonta 2018 -raportin mukaan valtuutettuja eläinsuojeluvalvojia oli vuonna 2018 koko maassa yhteensä 18 henkilöä.

<sup>104</sup> ESL 40 §:n mukaiset neuvot ovat oikeudellisesti sitomattomia ja niitä on lain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti tarkoitus käyttää eläinten hyvinvoinnin edistämiseksi tilanteissa, joissa ei vielä varsinaisesti ole kysymyksessä ESL: n tai sen nojalla annettujen säännösten rikkominen. Jos eläinsuojeluvalvoja havaitsee tekemällään tarkastuksella, että eläinsuojelulakia tai sen nojalla annettuja säännöksiä on rikottu, tulee hänen ESL 41 §:n mukaisesti ilmoittaa tästä joko aluehallintovirastolle tai jollekin lain mukaisista paikallisviranomaisista.

Toimivalta ryhtyä ESL 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin on siten useilla keskenään varsin erilaisilla tahoilla. Kunnaneläinlääkäri on kuntaan virkasuhteessa oleva laillistettu eläinlääkäri ja tehtävässä voi viransijaisena toimia myös eläinlääketieteen kandidaatti, jolla on väliaikainen oikeus eläinlääkäriammattin harjoittamiseen.<sup>105</sup> Eläinlääkärillä on aina koulutuksensa myötä paras asiantuntemus eläinten hyvinvoinnin ja olosuhteiden arvioinnissa. Sen sijaan poliisin ja terveystarkastajan koulutukseen eläimen hyvinvointiin liittyvät asiat kuuluvat vain hyvin vähäisessä määrin. Kuitenkin virka-ajan ulkopuolella poliisi voi olla ainut alueella töissä oleva eläinsuojeluviranomainen.<sup>106</sup> Lisäksi virka-aikanakin voi käytännössä esiintyä tilanteita, joissa poliisi on ainut paikan päällä oleva eläinsuojeluviranomainen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on ottanut kantaa poliisin rooliin eläinsuojeluviranomaisena ratkaisussaan AOA 1035/2001. Ratkaisussa todetaan, että poliisin roolin tulisi olla eläinsuojeluasioissa lähinnä avustava, vaikka poliisilla on ESL 44 §:n nojalla toimivalta tehdä itsenäisesti hyvin merkittäviäkin päätöksiä. Eläinlääkäreiden asiantuntemusta tilanteen ja tarvittavien toimenpiteiden arvioinnissa tulisi käyttää aina, kun se käytännössä on mahdollista. Silloin kun poliisi joutuu itsenäisesti päättämään ESL 44 §:n mukaisista kiireellisistä toimenpiteistä, tulee päätökset rajata välttämättömiin ja välittömästi vaadittaviin toimenpiteisiin eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Poliisi voi esimerkiksi tehdä päätöksen eläinten tilapäishoitoon ottamisesta ja jättää eläinlääkärin ratkaistavaksi kysymyksen siitä, voidaanko eläimet myöhemmin palauttaa takaisin omistajalleen.

Vaikka edellä mainittu apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu onkin vanha, on se näkemykseni mukaan poliisin roolia koskevilta osin edelleen täysin ajankohtainen.<sup>107</sup> Kiireellisissä tilanteissa on tarkoituksenmukaista, että poliisi pystyy tekemään päätöksen eläimen väliaikaishoidon järjestämisestä. Pääosin nämä päätökset koskevat pienikokoisia seura- ja

---

<sup>105</sup> Laki eläinlääkäriammattin harjoittamisesta 29/2000 2 ja 7 §. Eläinlääketieteen kandidaatin tutkinnon ja tarvittavat opintosuoritukset eläinlääketieteen lisensiaatin tutkinnosta suorittanut henkilö saa harjoittaa väliaikaisesti ja enintään kolmen vuoden ajan eläinlääkäriammattia laillistetun eläinlääkärin sijaisena. Käytännössä tämä edellyttää noin viiden vuoden yliopisto-opintoja.

<sup>106</sup> HE 81/2009 vp, s. 37. Eläinlääkintähuoltolain esitöiden yksityiskohtaisista perusteluista käy ilmi, ettei kunnaneläinlääkäreille ole erikseen säädetty velvollisuutta päivystää virkatehtävien varalta ja kunta voi lain mukaan ostaa tarvittavat päivystyspalvelut myös yksityiseltä palveluntuottajalta. Siten kaikilla alueilla ei käytännössä ole virka-ajan ulkopuolella lainkaan virkasuhteista päivystävää eläinlääkäriä.

<sup>107</sup> Poliisilla on eläinsuojeluasioissa muitakin rooleja kuin ESL 36 §:n mukaisena valvontaviranomaisena toimiminen. Poliisin antamasta virka-avusta säädetään ESL 50 §:ssä. Virka-apu on tarpeen erityisesti silloin, kun valvontatehtävän tai -toimenpiteen suorittamista estetään ja esteen poistaminen edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttöä. Lisäksi poliisi toimii esitutkintalain 805/2011 1 §:n mukaisena esitutkintaviranomaisena.

harraste-eläimiä (käytännössä koiria ja kissoja) ja väliaikaishoito järjestetään tavallisesti eläinhoitolassa, jonka kanssa kunnalla on sopimus tilapäishoidon järjestämisestä.<sup>108</sup> Eläimen omistajan oikeusturvan kannalta kysymys ei ole lopullisesta ratkaisusta ja asian selvittelyä voidaan jatkaa virka-aikana.

Niissä tilanteissa, joissa eläimen sairaus tai vamma edellyttää välitöntä tilanteen ja eläimen hoidon tarpeen arvioimista, on tarkoituksenmukaista, että poliisi huolehtii eläimen päivystävän eläinlääkärin arvioitavaksi riippumatta siitä, onko alueella päivystävä eläinlääkäri virka- vai työsuhteinen. Tällöin poliisi pystyy eläinlääkärin tekemän tilannearvion perusteella päättämään välttämättömän kiireellisen lääkinnällisen hoidon antamisesta tai eläimen lopettamisesta eläinsuojelullisista syistä. Jos eläimen kunnon ja hoidontarpeen arvioiva päivystävä eläinlääkäri on kunnan virkaeläinlääkäri, on hän eläimen lääkinnällistä hoitoa tai lopetusta koskevassa asiassa ensisijainen päätöksentekijä erityisosaamisensa vuoksi.

Terveystarkastajan rooli eläinsuojeluviranomaisena tulisi olla poliisiakin vahvemmin avustava, koska terveystarkastajat työskentelevät käytännössä pelkästään virka-aikana, jolloin myös virkaeläinlääkärit ovat tavoitettavissa. Eläinsuojelulaissa määritelty viranomaisasema mahdollistaa terveystarkastajan läsnäolon myös kotirauhan piiriin tehdyllä tarkastuksella tilanteissa, joissa kunnaneläinlääkäri tarvitsee työparia tarkastuksen tai muiden eläinsuojelulain mukaisten toimien suorittamiseksi ja terveystarkastajan käyttäminen katsotaan toimivimmaksi vaihtoehdoksi työjärjestelyjen kannalta.<sup>109</sup> Kunnallisen virkaeläinlääkärin ja terveystarkastajan yhdessä tekemä tarkastus voi olla tarkoituksenmukainen tilanteen selvittämiseksi myös silloin, kun asunnossa epäillä

---

<sup>108</sup> ESL 15.1 §:n mukaisesti kunnan on huolehdittava alueellaan irrallaan tavattavien ja talteen otettujen pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten tilapäisen hoidon järjestämisestä. Kuntien ja eläinhoitoloiden välillä tehdyt sopimukset on tavallisesti laadittu koskemaan myös ESL 44 §:n perusteella järjestettävää väliaikaista hoitoa.

<sup>109</sup> Käytännössä terveystarkastajan työajan käyttäminen ESL: n mukaisiin tehtäviin on kunnissa vähäistä tarkoituksenmukaisuusnäkökulman lisäksi myös taloudellisista syistä. ESL 59 §:n perusteella valtio korvaa kunnalle virkaeläinlääkärien lain nojalla tekemistä tarkastuksista, selvityksistä ja tutkimuksista aiheutuvat kustannukset eläinlääkintähuollosta annetun asetuksen 1031/2009 3 §:n mukaisesti. Sen sijaan terveystarkastajan tekemiä tarkastuksia, selvityksiä ja tutkimuksia ei korvata.

eläinsuojelullisten ongelmien lisäksi esiintyvän myös ihmisiin kohdistuvaa terveydensuojelulain (763/1994) 27§:n mukaista terveyshaittaa.<sup>110</sup>

Aluehallintoviraston rooli eläinsuojeluviranomaisena eroaa paikallisista eläinsuojeluviranomaisista myös siten, ettei tehtävää käytännössä hoitavan viranhaltijan ammattipätevyydestä ole olemassa lain tai asetuksen tasoista säännöstä. Kiinnostavaa onkin, miksi saman lain sisällä kunnalliset valvontaviranomaiset on katsottu tarpeellisiksi määrittellä lain tasolla viranhaltijatasolle asti, mutta laajemmat toimivaltuudet omaavan alueellisen viranomaisen osalta vastaavaa määrittelyä ei ole tehty. Eläinsuojelulain esityöt tarjoavat tähän kysymykseen perusteluja vain niukasti. Vuonna 1995 annetussa hallituksen esityksessä todetaan, että paikallisen eläinsuojeluvalvonnan siirtämistä kunnan tehtäväksi oli selvitetty maa- ja metsätalousministeriön asettamassa toimikunnassa, joka kuitenkin päätyi mietinnössään ehdottamaan vanhan eläinsuojelulain mukaisen valvontaorganisaation säilyttämistä.<sup>111</sup> Vanhan eläinsuojelulain esitöissä todetaan lyhyesti, että valvontavelvollisuus on laissa säädetty koskemaan kunnaneläinlääkäreitä, terveystarkastajaa ja poliisia paikallisen eläinsuojeluvalvonnan tehostamiseksi.<sup>112</sup> Lääninhallitus on lisätty eläinsuojelulain mukaiseksi alueelliseksi viranomaiseksi alkuperäisessä säädöksessä mainitun läänineläinlääkärin sijaan myöhemmin, vuoden 1986 alussa voimaan tulleella lakimuutoksella.<sup>113</sup> Käytännössä aluehallintovirastolle osoitettuja eläinsuojelulain mukaisia tehtäviä hoitavat aluehallintoviraston palveluksessa olevat laillistetut eläinlääkärit virkanimikkeellä läänineläinlääkäri.

Nykyisessä valvontajärjestelmässä on edelleen tavallista, että tilanteen eläinsuojeluasiassa arvioi ja päätöksen tekee yksittäinen viranhaltija. Epäilyyn perustuvan

---

<sup>110</sup> HL 10 §:n mukaisesti viranomaisen on pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä. Ks. myös HE 72/2002 vp, s. 66. Hallintolain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaan monitahoisia asioita käsittelevien viranomaisten yhteistyö saattaa olla tarpeen, jotta asiat voidaan hoitaa myös hallinnon asiakkaan kannalta mahdollisimman nopeasti ja joustavasti.

<sup>111</sup> HE 36/1995 vp, s. 18. Toimikunta katsoi, ettei eläinsuojeluvalvontaa tullut vallitsevassa tilanteessa siirtää kunnan tehtäväksi asiaan liittyvien kunnaneläinlääkäreiden ja terveystarkastajien asemaan, kihlakuntaudistukseen, säästötoimenpiteisiin sekä kuntien ja valtion väliseen tehtävänjaon tarkistustyöhön liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi.

<sup>112</sup> HE 47/1970 vp, s. 2.

<sup>113</sup> Laki eläinsuojelulain muuttamisesta 777/1985 11 §. Ks. myös HE 263/1984 vp, s. 4-5. Muutosta on perusteltu lähinnä koe-eläintoiminnan valvonnan tehostamisella. Samalla on perusteltu paikallisten valvontaviranomaisten säilyttämistä entisellään.

eläinsuojelutarkastuksen tekee tavallisesti kunnaneläinlääkäri.<sup>114</sup> Kunnaneläinlääkäri on kuntaan virkasuhteessa oleva eläinlääkäri ja eläinsuojeluvalvontaa työkseen tekevän kunnaneläinlääkäriin virkanimike on useimmiten valvontaeläinlääkäri. Tavallista on, että yhteistoiminta-alueella on vain yksi varsinainen valvontaeläinlääkäri virka, vaikka etenkin isoimpien kaupunkien yhteydessä olevilla yhteistoiminta-alueilla virkoja voi olla myös useampi.

Silloin, kun tehdään ESL 44 §:n mukaista lopullista päätöstä eläimen lopettamisesta, teurastamisesta tai myymisestä, tulisi eläimen terveydentilaan ja hyvinvointiin liittyvän arvion olla aina eläinlääkäriin tekemä.<sup>115</sup> Kun kyse on elinkeinotoimintaan liittyvästä tai ammattimaisesta eläinten pidosta ja ESL 44 §:n nojalla tehty lopullinen päätös koskee pitopaikan kaikkia eläimiä, tulisi lisäksi näkemykseni mukaan päästä siihen, että eläinten terveydentilaan ja hyvinvointiin liittyvän arvion tekoon osallistuu aina vähintään kaksi virkavastuulla toimivaa eläinlääkäriä. Tämä on tärkeää ensinnäkin sen vuoksi, että päätöksellä puututaan näissä tapauksessa omaisuuden suojan lisäksi myös elinkeinovapautteen perusoikeutena. Lisäksi nämä päätökset ovat luonteensa vuoksi välittömästi tai kiireellisesti toimeen pantavia, mikä heikentää jälkikäteistä oikeusturvaa. Huolellisesti ja yhtä useamman henkilön toimesta toteutetulla asian selvittämisellä on asianosaisten oikeusturvaa parantava vaikutus. Lisäksi sillä voi olla vaikutusta myös hallinnollisen päätöksenteon koettuun oikeudenmukaisuuteen.<sup>116</sup> Myös yksittäisiä eläimiä koskevien ESL 44 §:n mukaisten lopullisten päätösten osalta olisi perusteltua pyrkiä siihen, että asia arvioidaan ja ratkaistaan kahden virkaeläinlääkäriin yhteistyönä, etenkin silloin, kun tapaukseen sisältyy tulkinnanvaraisuutta tai se olennaisesti poikkeaa valvontayksikössä aikaisemmin ratkaistuista tapauksista.<sup>117</sup>

---

<sup>114</sup> Ruokavirasto, Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma 2015-2020, s.33.

<sup>115</sup> Käytännössä tällä hetkellä näin harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta onkin, vaikka myös poliisilla ja kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavalla viranhaltijalla on ESL 44 §:n nojalla oikeus ryhtyä näihin toimenpiteisiin. Eläinlääkäriammattin harjoittamisesta annetun lain 29/2000 2.1 §:n mukaan vain eläinlääkäri saa päättää eläimen eläinlääketieteellisestä tutkimuksesta ja sairauksien sekä terveydentilan toteamisesta.

<sup>116</sup> Ks. Ervasti – de Godzinsky 2014, s. 179. Menettelyn oikeudenmukaisuudella on tutkimusten perusteella myös itsenäistä arvoa lopputuloksen oikeudenmukaisuuden lisäksi. Oikeudenkäyntien osalta empiirisissä tutkimuksissa on havaittu, että menettelyn subjektiivisesti koettu reiluus, oikeudenmukaisuus ja osallistuminen asian käsittelyyn on ihmisille jopa tärkeämpää kuin oikeudenkäynnin lopputulos.

<sup>117</sup> Viranomaisten parityöskentely parantaa asianosaisten oikeusturvan lisäksi myös työturvallisuutta. Epäilyyn perustuvat eläinsuojelutarkastukset tehdään pääasiassa ennalta ilmoittamatta eläinten pidon

Monet eläinsuojelusäännökset ovat tulkinnallisesti avoimia ja joustavia, mikä käytännössä siirtää harkintavaltaa lakia soveltaville viranomaisille. Joustavat säännökset mahdollistavat myös erilaisia tulkintoja ja käytäntöjä eri valvontayksiköissä. Tilannetta ei helpota myöskään se seikka, että KHO:n vuosikirjapäätösten, ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisujen ja muiden julkaistujen ratkaisujen määrä eläinsuojeluasioissa on hyvin pieni. Kansalaisten yhdenvertaisen kohtelun kannalta olisi kuitenkin tärkeää, etteivät eläinsuojeluvalvontaan liittyvät tulkinnat ja käytännöt eri valvontayksiköissä ainakaan olennaisesti poikkeaisi toisistaan. Ruokavirastolla on ESL 34a §:n mukaisena keskushallinnon viranomaisena ja aluehallintovirastoilla alueellisina viranomaisina tähän liittyen tärkeä ohjaava ja valvova rooli.

#### 4.1.2 Kuulemiseen liittyvät erityispiirteet

Oikeus tulla kuulluksi on yksi PL 21.2 §:ssa mainituista oikeusturvan takeista, jotka on turvattava lailla. Kuulemisen asianmukainen toteuttaminen edistää asianosaisen oikeusturvaa ja vaikuttamismahdollisuuksia sekä tasapuolisuutta ja vuorovaikutteisuutta asian käsittelyssä. Lisäksi kuuleminen palvelee olennaisella tavalla asian huolellista selvittämistä.<sup>118</sup> Asianosaisen kuulemisvelvollisuudesta ennen hallintoasian ratkaisemista säädetään HL 6 luvussa.

ESL 45 § mukaisesti eläimen omistajalle tai haltijalle on varattava ennen lain 44 §:n mukaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä tilaisuus tulla kuulluksi vain, jos nämä ovat viivytyksettä tavattavissa. Säännös on hallintolain kuulemista koskeviin säännöksiin nähden erityissäännös, jota sovelletaan HL 5.1 §:n mukaisesti hallintolain asemasta. Hallintolain esitöiden 5.1 §:a koskevien yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti hallintolakia

---

todellisen tilan selvittämiseksi. Etenkin lemmikkieläinten pitopaikkaa ja pito-olosuhteita koskevat tarkastukset joudutaan tekemään lähes poikkeuksetta kotirauhan piirissä. Tarkastuksen turvallisuuteen liittyviä seikkoja on usein mahdotonta selvittää kattavasti ennalta. Poliisi antaa ESL 50.1 §:n nojalla tarvittaessa virka-apua valvontaviranomaisille, jos heitä estetään suorittamasta valvontatehtäväänsä ja esteen poistaminen edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttöä. Poliisin antama virka-apu ei kuitenkaan resurssien riittävyyteen ja niiden tarkoituksenmukaiseen käyttöön liittyvistä syistä ole jokaisen eläinsuojelutarkastuksen yhteydessä varmuuden vuoksi käytettävissä.

<sup>118</sup> Mäenpää 2016, s. 249. Asianosaisjulkisuutta koskevat säännökset edistävät asianosaisten tiedollista tasapuolisuutta.

sovelletaan lisäksi täydentävästi hallintomenettelyä koskevan muun lain rinnalla niiltä osin, kuin asiasta ei ole erityislaissa säädetty. Hallintolain säännökset syrjäytyvät silloin ja niiltä osin, kun menettelyä koskevasta asiasta on tarkoitettu säännellä hallintolaista poikkeavalla tavalla.<sup>119</sup> Kun eläimen omistaja tai haltija on viivytyksettä tavattavissa, on hänelle HL 34.1 §:n mukaisesti varattava tilaisuus lausua asiasta mielipiteensä ja antaa selityksensä niihin vaatimuksiin ja selvityksiin, joilla saattaa olla vaikutusta asiaa ratkaistaessa. Eläinsuojelulain 1 §:ssä ilmenevä tarkoitus suojella eläimiä mahdollisimman hyvin kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta edellyttää kuitenkin sitä, että lain 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin on tarvittaessa voitava ryhtyä välittömästi.

Hallintolaissa ei ole kuulemisen toteuttamistapaan liittyviä säännöksiä. Lain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti kuuleminen on kuitenkin tarkoitettu toteutettavaksi lähtökohtaisesti kirjallisesti.<sup>120</sup> Kirjallisen kuulemisen ensisijaisuutta tukee myös HL 36 §, jossa todetaan, että asianosaiselle on varattava tilaisuus tutustua kuulemisen perusteena oleviin asiakirjoihin ja hänelle on ilmoitettava selityksen antamiseen varattu määräaika. KHO:n ratkaisukäytännön perusteella kuulemiseen liittyvää lähtökohtaisen kirjallisen muodon vaatimusta ei kuitenkaan sovelleta ESL 44 §:n mukaista päätöstä tehtäessä.

KHO arvioi vuosikirjapäätöksessään 2015:89 suullisesti toteutetun kuulemisen riittävyttä ESL 44 §:n mukaisista kiireellisistä toimenpiteistä päätettäessä. Poliisille oli tullut ilmoitus A:n koirista, jotka olivat haukkuneet 1-2 vuorokauden ajan yksin asunnossa. Poliisin saavuttua asunnolle A oli nukkunut siellä päihtyneenä. Toinen koirista oli haukkunut ovella ja toinen maannut huonokuntoisena makuuhuoneen lattialla. Huonokuntoinen koira oli ollut luurangon laiha ja ilmeisesti myös sokea. Toinen koirista oli hyväkuntoinen. Koirien saatavilla oli vettä ja ruokaa, mutta ne olivat virtsanneet asunnon lattialle. A antoi poliisille suullisen suostumuksen huonokuntoisen koiran lopettamisesta. Koirat vietiin hoitoon eläinhoitolaan, missä huonokuntoinen koira lopetettiin. Koirat olivat olleet eläinhoitolassa hoidettavina viranomaisten toimesta jo kerran aikaisemminkin, tällöin A oli joutunut sairaalahoitoon pitkään jatkuneen juopottelun seurauksena.

A oli ollut eläinhoitolaan yhteydessä ensimmäisen kerran 5 vuorokauden kuluttua sen jälkeen, kun poliisi vei koirat asunnolta hoitolaan. Tämän jälkeen seuraavana päivänä valvontaeläinlääkäri oli keskustellut A:n kanssa puhelimesta. A oli kertonut olleensa sairaalassa 5 vuorokauden ajan.

---

<sup>119</sup> HE 72/2002 vp, s. 58.

<sup>120</sup> Ibid, s. 96. Lainkohdan yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että viranomainen voi hyväksyä myös suullisen selityksen, jos sitä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena asian laatuun ja olosuhteisiin nähden.

Keskustelussa A oli ilmaissut tyytyväisyytensä huonokuntoisen koiran lopetukseen, toisen koiran hän olisi halunnut takaisin. Valvontaeläinlääkäri oli kertonut puhelun aikana harkitsevansa, ettei koira enää palautettaisi A:lle, koska koirat olivat jo toistamiseen joutuneet muualle hoidettaviksi A:n laiminlyöntien vuoksi. Seuraavana päivänä valvontaeläinlääkäri oli ESL 44 §:n mukaisella päätöksellään määrännyt, ettei koira enää palauteta A:lle, koska hän ei alkoholisminsa takia sovellu koiran pitäjäksi. KHO totesi ratkaisussaan, että ESL 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin voidaan lain 45 §:ssä mainituin edellytyksin ryhtyä myös ilman, että eläimen omistajalle tai haltijalle on varattu tilaisuutta tulla kuulluksi. Tähän nähden on ollut riittävää, että omistaja tai haltija on saanut tilaisuuden suullisen selityksen antamiseen asiassa.

Eläinsuojelulain esitöistä tai oikeuskäytännöstä ei löydy tulkinta-apua sen suhteen, mitä kuulemisvelvollisuuden edellytyksenä oleva viivytyksettä tavattavissa oleminen tarkoittaa. Koska kyseessä on asianosaisen kuulemista koskevaan pääsääntöön liittyvä poikkeus, tulee sitä yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden valossa tulkita suppeasti. Käytännössä tilaisuus mielipiteen lausumiseen ja selityksen antamiseen kuuluu varata aina, kun asianosainen on tavanomaisin ja asian kiireellisyyden mahdollistamin keinoin tavoitettavissa. Eläimen omistajalla tai haltijalla on oikeus myös saada HL 36 §:n mukaisesti tietää, että viranomaisen harkitsee eläinsuojelulain 44 § mukaisia kiireellisiä toimia ja kuuleminen liittyy tähän päätöksentekoon.

ESL 44 § perusteella ensisijaisesti käytettäviä kiireellisiä toimia ovat hoidon tai hoitajan hankkiminen eläimelle ja toissijaisiin toimiin, eli eläimen lopettamiseen, teuraaksi toimittamiseen tai myymiseen voidaan ryhtyä vain niissä tapauksissa, joissa ensisijaiset toimet eivät ole mahdollisia tai tarkoituksenmukaisia. Niissä tilanteissa, joissa eläimen omistaja tai haltija ei ole viivytyksettä tavattavissa eikä kuulemista voida tämän vuoksi toteuttaa lainkaan, korostuu velvollisuus ESL 44 §:ssä mainittujen ensisijaisten toimien käyttämiseen, koska eläimen lopettaminen, teurastaminen ja myyminen ovat luonteeltaan lopullisia toimenpiteitä, joita ei ole myöhemmin enää mahdollista muuttaa. Näissä tilanteissa viranomaisen tuleekin käytännössä tehdä väliaikainen eläimen hoitoon ottamista tai hoitajan hankkimista koskeva päätös, elleivät erittäin painavat eläinsuojelulliset syyt edellytä eläimen välitöntä lopettamista. Eläimen väliaikaisen hoidon aikana omistajalle varataan tilaisuus tulla kuulluksi ja asiassa hankitaan muuta tarpeellista selvitystä. Tämän jälkeen viranomaisen tekee asiassa uuden päätöksen, joka voi koskea

tilanteen mukaan eläimen palauttamista omistajalleen tai ESL 44 §:n mukaista eläimen lopettamista, teuraaksi toimittamista tai myymistä.

Kuulemisen perusteella viranomaisen voi joissakin tapauksissa päätyä ESL 42 § mukaisten määräysten tai kieltojen antamiseen 44 § mukaisten kiireellisten toimenpiteiden sijasta. Tällöin on tavallisesti kyseessä tilanne, jossa eläimen omistaja tai haltija esittää kuulemisen aikana korjaavansa havaitut puutteet ripeästi tai lopettavansa lainvastaisen toiminnan välittömästi. Mikäli kiireellistä reagointia vaativissa tilanteissa ESL 42 §:n mukaisten määräysten tai kieltojen antaminen ei olisi mahdollista suullisen kuulemismenettelyn perusteella välittömästi tarkastuksen yhteydessä, joutuisi viranomaisen turvautumaan asianosaisen asemaan voimakkaammin vaikuttavaan välittömään hallintopakoon eli ESL 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin myös sellaisissa tapauksissa, jotka olisi viranomaisen tekemän tilannearvion perusteella mahdollista hoitaa välittömästi annetuilla ESL 42 §:n mukaisilla määräyksillä tai kielloilla. Tämä olisi sekä epätarkoituksenmukaista että suhteellisuusperiaatteen vastaista.

KHO on ottanut kantaa suullisen kuulemisen riittävyteen ESL 42 §:n mukaisia määräyksiä annettaessa vuosikirjaratkaisussaan KHO 2015:88. Valvontaeläinlääkäri oli tehnyt A:n tilalle ESL 39 §:n mukaisen tarkastuksen. A oli tarkastuksella läsnä ja hänelle oli varattu tarkastuskäynnin yhteydessä mahdollisuus tulla kuulluksi harkittaessa, ryhdytäänkö asiassa ESL 44 §:n vai 42 §:n mukaisiin toimenpiteisiin.

Tarkastushetkellä tilan lampaat olivat vapaina ja niiltä puuttui kelvollinen säänsuoja. Lisäksi arvioitiin, että tulossa olevat pakkaset olisivat ennestään heikentäneet eläinten hyvinvointia. Alueella oli eläimille vaarallisia tavaroita ja juomavesiastiat olivat jäässä. Riittävän ja hyvälaatuisen rehun saanti oli epävarmaa. Viidestä hevosesta vain kahdelle oli olemassa hyväksyttävät karsinat, loput karsinoista olivat joko ulkoseinistään rikki tai niissä oli vaarallisia rakenteita. Toinen hevostarhoista oli lantainen ja toisessa oli hevosille vaarallisia esineitä. Kuulemisen yhteydessä A esitti voivansa tehdä kaikki tarvittavat korjaukset seuraavaan päivään mennessä. Valvontaeläinlääkäri asetti päätöksessään ESL 42 §:n mukaisten määräysten noudattamisen määräajan 5vrk:n päähän tarkastuksesta.

KHO totesi ratkaisussaan, että ESL 1 §:stä ilmenevä lain tarkoitus tulee ottaa huomioon HL 5 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti arvioitaessa eläinsuojelulain kuulemista koskevia säännöksiä suhteessa hallintolain vastaaviin säännöksiin. Jotta eläimiä voidaan lain tarkoituksen edellyttämällä tavalla suojella mahdollisimman tehokkaasti kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta sekä edistää niiden hyvinvointia, on lain 42 §:n mukaisten määräysten antamisen voitava tapahtua mahdollisimman nopeasti. Tähän nähden

asianosaisen oikeusturvan kannalta on yleensä riittävää, että hän on tarkastuksen yhteydessä saanut tilaisuuden mielipiteensä ja selityksensä antamiseen suullisesti. Hallintolain kirjalliseen kuulemiseen viittaavia säännöksiä ei tässä tapauksessa tullut soveltaa ESL 42 §:n mukaista päätöstä tehtäessä.

Ratkaisun perusteella on ilmeistä, ettei suullinen kuulemismenettely ole välttämättä riittävä kaiken tyyppisiä ESL 42 §:n mukaisia päätöksiä tehtäessä, mutta sitä voidaan perustellusti soveltaa niissä tapauksissa, joissa kirjalliseen kuulemismenettelyyn kuluva aika viivästyttäisi asian ratkaisua olennaisella ja eläimen tai eläinten hyvinvoinnin vaarantavalla tavalla. Näissä tapauksissa tarkastuksella havaittuihin puutteisiin on perusteltua vaatia pikaisia korjaustoimia. Käytännössä kyseeseen tulevat ainakin kaikki ne tilanteet, joissa harkitaan vaihtoehtoisesti ESL 44:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä.

#### 4.1.3 Asian riittävä selvittäminen

Viranomaisen on HL 31.1 §:n mukaisesti huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä. Säännöksen taustalla on hallinto-oikeudellinen virallisperiaate. Asian selvittämisellä tarkoitetaan hallintolain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti tosiseikkojen arvioimista ja sellaisen selvityksen hankkimista, johon viranomaisella on mahdollisuus ryhtyä toimivaltansa nojalla. Viranomaisen tulee pyrkiä aineellisen totuuden selvittämiseen hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot ja selvitykset.<sup>121</sup>

Eläinsuojeluasioissa keskeisimmät asian selvityskeinot ovat ESL 39 §:n mukainen tarkastus ja eläimen omistajan tai haltijan kuuleminen. Myös muita HL 6 luvussa esitettyjä selvityskeinoja, kuten selvityspyyntöä voidaan tarvittaessa käyttää. Selvityskeinojen valinnassa on huomioitava suhteellisuusperiaate ja muut HL 6 §:n oikeusperiaatteet. Valittujen selvityskeinojen on oltava kohtuullisia ja oikeassa suhteessa asian laatuun nähden. Keinojen valinnalla ei myöskään saa syrjiä tai vastaavasti suosia tiettyjä asianosaisia.<sup>122</sup>

---

<sup>121</sup> HE 72/2002 vp, s.92.

<sup>122</sup> Kulla 2018, s. 238.

ESL 39 § mukaisesti silloin kun on aihetta epäillä, että eläintä hoidetaan, kohdellaan tai käytetään lain tai sen nojalla annettujen säännösten vastaisesti, on aluehallintovirastolla, kunnaneläinlääkärillä, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavalla viranhaltijalla, poliisilla ja terveystarkastajalla oikeus suorittaa tarkastus. Tarkastus voidaan suorittaa myös ilman epäilyä, kun kyse on eläinsuojelulain perusteella luvan- tai ilmoituksenvaraisista toiminnoista. Lisäksi tarkastuseläinlääkärillä ja lihantarkastajalla on ilman epäilyäkin oikeus suorittaa tarkastus teurastamon alueella ja Ruokavirastolla rajatarkastusaseman tai poistumispaikan alueella. Tarkastuksella voidaan ESL 39.3 §:n mukaisesti tarkastaa eläin, sen pitopaikka, ravinto, juotava, varusteet ja välineet sekä eläinsuojelusäädösten edellyttämät asiakirjat ja kirjanpito. Lisäksi voidaan ottaa korvauksetta tarvittavia näytteitä.

ESL 44 §:n mukaisesti kiireellisiin toimenpiteisiin voidaan tarvittaessa ryhtyä ilman eläimen omistajan tai haltijan kuulemistä ja ilman, että asiaa on ehditty muiltakaan osin vielä riittävästi selvittää. Tällöin kuitenkin on syytä tehdä päätös vain eläimen tarvitseman välttämättömän hoidon väliaikaisesta järjestämisestä. Lisäksi kysymykseen tulee eläimen lopettaminen tilanteessa, jossa eläimen hengissä pitäminen olisi ilmeistä julmuutta sitä kohtaan.<sup>123</sup> Kun asia on väliaikaishoidon aikana riittävästi selvitetty ja eläimen omistajalle tai haltijalle on varattu tilaisuus tulla kuulluksi, tulee lopullinen ratkaisu asiassa antaa uudella päätöksellä.

KHO on vuosikirjapäätöksessään 2013:150 arvioinut eläinsuojelulain 44 §:n mukaisia kiireellisiä toimenpiteitä tilanteessa, jossa päätös eläimen hoidosta oli tehty asiakirjojen perusteella, omistajaa kuulematta ja ennen kun pitopaikkaan oli tehty tarkastus. Tapauksessa koiran kasvattaja oli hoitanut A:n koiraa väliaikaisesti yhtäjaksoisesti noin kolmen kuukauden ajan muun muassa tämän ulkomaanmatkan aikana. Ennen sovittua koiran luovuttamista takaisin A:lle, koiran kasvattaja oli tehnyt poliisille ilmoituksen eläinsuojelurikoksesta, vinyt koiran kotipaikkakuntansa kunnaneläinlääkärin tarkastettavaksi sekä esittänyt kunnaneläinlääkärille Facebook -sivustolta tulostettuja A:n kirjoituksia. A oli koiranomistajien keskustelupalstalla kirjoittanut muun muassa käyttäneensä koiran kouluttamiseen saapasta sekä pitäneensä koiraa häkissä ja ns. lentoboksissa.

---

<sup>123</sup> HE 36/1995 vp, s. 33. 44 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että eläin olisi lopetettava, mikäli eläimen tila huomioiden hengissä pitäminen olisi ilmeistä julmuutta sitä kohtaan. Myös eläinsuojeluasetuksen 396/1996 11 §:n mukaisesti eläin on lopetettava tai teurastettava sairauden tai vamman laadun sitä edellyttäessä.

KHO arvioi päätöksessään, että kirjoituksista oli perustellusti voinut saada sen käsityksen, että A oli toistuvasti ja järjestelmällisesti soveltanut edellä mainittuja kasvatuserämenetelmiä koiraan. Näissä olosuhteissa kunnaneläinlääkäri oli voinut ryhtyä ESL 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin koiran hyvinvoinnin turvaamiseksi, vaikka koiran hyvinvoinnissa ei vastaanottokäynnin yhteydessä todettukaan puutteita. Koska A ei ollut ESL 45 §:n mukaisesti viivytyksettä tavattavissa ulkomaanmatkansa vuoksi, kiireellinen hoitopäätös oli voitu tehdä varaamatta A:lle tilaisuutta tulla kuulluksi.

Kunnaneläinlääkäriin päätöksen mukaisesti koiran tuli olla kasvattajalla hoidossa käräjäoikeuden päätökseen asti. KHO totesi ratkaisussaan, että tilanteessa, jossa ESL 44 §:n mukainen päätös kiireellisestä hoidosta on tehty omistajaa kuulematta ja ennen kun koiran pitopaikkaan on tehty tarkastus, ei eläinsuojelullisten perusteiden olemassaoloa ole vielä HL 31.1 §:n edellyttämällä tavalla riittävästi selvitetty. Kunnaneläinlääkäri oli sen vuoksi voinut antaa vain lyhyen ja väliaikaisen hoitomääräyksen, joka on voimassa siihen saakka, kunnes koiran olosuhteet on selvitetty pitopaikkaan tehdyllä tarkastuksella ja omistajaa on kuultu.

Aina eläimen olosuhteiden riittävä ja asianmukainen selvittäminen ei edellytä pitopaikkaan tehtävää tarkastusta. Tällainen tilanne voi olla käsillä ainakin silloin, kun eläin on otettu ESL 44 §:n perusteella väliaikaishoitoon omistajaltaan huonokuntoisena ja omistajan kyvyttömyydestä huolehtia eläimestä on muulla tavoin saatu riittävä näyttö.

KHO on ottanut kantaa kaupungineläinlääkäriin tekemään arvioon omistajien kyvyttömyydestä huolehtia koirastaan ratkaisussaan 15.6.2018 T 2899. Tapauksessa poliisi oli ottanut ESL 44 §:n nojalla tekemällään väliaikaisella hoitopäätöksellä rautatieasemalla huonokuntoisen koiran pois tämän päihtyneiltä omistajilta. Koira oli kärsinyt vakavasta nestehukasta ja levon puutteesta. Asiakirjoista ilmeni, että samojen omistajien edellinen koira oli vuotta aikaisemmin otettu pois omistajiltaan vakavien laiminlyöntien vuoksi. Lisäksi omistajat asuivat asuntolassa, missä koirien pito oli kielletty. KHO totesi ratkaisussaan, että kaupungineläinlääkäri oli voinut poliisin havaitsemien akuuttien koiran hoidossa olleiden puutteiden ja omistajista edellä mainittujen tiedossa olleiden seikkojen perusteella arvioida omistajien olevan kykenemättömiä hoitamaan koiransa siten, ettei tämän hyvinvointi vaarannu. Kunnaneläinlääkäri oli siten voinut ESL 44 §:n mukaisella jatkopäätöksellä määrätä, ettei koira enää palauteta omistajilleen.

ESL 44 § on kirjoitettu yksikkömuotoon. Jos eläinsuojelulliset syyt vaativat, viranomaisen voi ryhtyä välittömiin toimiin eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Selvää on, että hoitoa tai esimerkiksi rehua voidaan hankkia säännöksen perusteella myös useammalle samassa pitopaikassa pidettävälle eläimelle. Epäselväksi säännöksen sanamuodon perusteella kuitenkin jää, onko ESL 44 §:ssä mainitun eläinsuojelullisen syyn olemassaolo osoitettava

jokaisen pitopaikassa pidettävän eläimen osalta erikseen. Tulkinnan merkitys korostuu niissä tilanteissa, joissa ESL 44 §:ssä mainitut ensisijaiset toimet eivät ole mahdollisia tai tarkoituksenmukaisia ja harkittavana on eläinten lopettaminen, teurastaminen tai myyminen. Eläinsuojelulain esitöissä 44 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan muun ohella, että pykälässä tarkoitettu eläinsuojelullinen syy on kysymyksessä myös silloin, kun eläimen hoidosta vastaava henkilö on tavoittamattomissa tai jostain syystä kykenemätön hoitamaan eläintä ja on oletettavissa, että eläimen hyvinvointi tämän vuoksi vaarantuu pikaisesti.<sup>124</sup> Tästä voidaan päätellä, ettei pitopaikan kaikkien eläinten tarvitse olla tarkastushetkellä huonokuntoisia, jotta kaikkia pitopaikan eläimiä koskeva ESL 44 §:n mukaisen lopullinen päätös voidaan tehdä. Riittävää on, että kaikkien eläinten hyvinvoinnin pikainen vaarantuminen on tapauksen selvitettyjen tosiseikkojen vuoksi odotettavissa.

KHO on ottanut kantaa eläinsuojeluasian riittävään ja asianmukaiseen selvittämiseen tapauksessa, joka koski yli sadan naudon karjaa vuosikirjapäätöksessään KHO 2016:125. Tapauksessa valvontaeläinlääkäri ja kaupungineläinlääkäri olivat päättäneet ESL 44 §:n nojalla A:n tilalle tehdyn uusintatarkastuksen jälkeen ja A:ta kuultuaan tilan kaikkien yli sadan naudon teurastamisesta tai lopettamisesta viipymättä eläinten enemmän kärsimyksen välttämiseksi. Päätös oli määrätty noudatettavaksi ESL 52 § nojalla mahdollisesta muutoksenhausta huolimatta.

A ei ollut tilalla neljän vuoden aikana tehdyistä tarkastuksista sekä lukuisista määräyksistä ja neuvoista huolimatta saanut nautojensa hyvinvointia kohenemaan pysyvästi. Tämän vuoksi oli ollut perusteltua päätellä, ettei ESL 42 §:n mukaisia määräyksiä antamalla eläintenpitoa saataisi kohenemaan lainsäädännön edellyttämälle tasolle riittävän nopeasti ja riittävällä varmuudella. ESL 44 §:ssä mainitut ensisijaiset toimenpiteet, eli hoitajan tai hoidon hankkiminen eivät olleet tapauksessa tarkoituksenmukaisia, kun huomioon otettiin A:n eläinten pidon historia ja eläinten suuri määrä. Ennen päätöksen antamista tehdyllä uusintatarkastuksella oli havaittu, että tilanne A:n eläinten hyvinvoinnin kannalta oli edelleen heikentynyt. Siten A:n karja oli voitu määrätä kokonaisuudessaan teurastettavaksi tai lopetettavaksi. Päätös ESL 44 §:n mukaisiin toimiin ryhtymisestä ei ollut näissä oloissa ja nautojen suuren määrän vuoksi edellyttänyt jokaisen karjaan kuuluvan naudon tarkastamista erikseen.

Jotta asianosaisella on mahdollisuus arvioida päätöksen oikeellisuutta ja harkita tarvettaan muutoksenhakuun, on hallintopäätöksen oltava asianmukaisesti perusteltu. Oikeus saada perusteltu päätös on yksi PL 21.2 §:ssa mainituista hyvän hallinnon takeista, jotka on

---

<sup>124</sup> HE 36/1995 vp, s. 33.

turvattava lailla. Päätöksen perustelemisesta säädetään HL 45 §:ssä. Päätös on pääsääntöisesti perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava päätökseen vaikuttaneet seikat ja mainittava asiassa sovelletut säännökset. Hallintolain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti säännös edellyttää sekä tosiasia-perustelujen että oikeudellisten perustelujen esittämistä. Tosiasia-perusteluilla tarkoitetaan selvitettyiksi katsottuja tosiseikkoja, joihin päätös perustuu. Oikeudellisina perusteluina esitetään ratkaisun perustana olevat säännökset ja mahdolliset yleiset oikeusperiaatteet.<sup>125</sup>

HL 45.2 §:ssa on lueteltu tyhjentävästi tilanteet, joissa perustelut voidaan jättää antamatta. Näistä poikkeuksista pakkokeinoihin ryhtymistä koskevaan päätökseen voi soveltua vain ensimmäinen, jonka mukaisesti perustelut voidaan jättää esittämättä silloin, kun tärkeä yleinen tai yksityinen etu edellyttää päätöksen välitöntä antamista. Säännöksen esitöissä todetaan, että yksittäistapauksissa yleinen etu voi edellyttää päätöksen välitöntä antamista valvontatoimen yhteydessä.<sup>126</sup>

Käytännön eläinsuojeluvalvonnassa esiintyy tilanteita, joissa päätös ESL 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä on voitava tehdä välittömästi, jotta eläimiä voidaan suojella ESL 1 §:n edellyttämällä parhaalla mahdollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta.<sup>127</sup> Tällöin on yleensä tarkoituksenmukaista antaa päätös paikan päällä eläimen omistajalle tai haltijalle suullisesti HL 43.2 §:n mahdollistamalla tavalla. Myös suullista päätöstä annettaessa on asianosaiselle HL 44.2 §:n mukaisesti ilmoitettava, miten asia on ratkaistu ja kerrottava ratkaisun perusteet.

HL 43.3 § edellyttää suullisen päätöksen antamista viipymättä myös kirjallisena valitusosoituksineen. Siten kiireellisessä tilanteessa, kun päätös ESL 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimiin ryhtymisestä tehdään välittömästi tarkastuksen yhteydessä, voidaan oikeudellisten ja tosiasia-perustelujen esittämisestä poiketa kertomalla asianosaiselle suullisesti vain kaikkein tärkeimmät perusteet kiireellisiin toimenpiteisiin ryhtymiselle. Koska tilanne ei ole samalla tavalla kiireellinen enää päätöstä kirjalliseen muotoon

---

<sup>125</sup> HE 72/2002 vp, s. 108.

<sup>126</sup> Ibid, s. 109.

<sup>127</sup> Ks. KHO 2015:89. Myös ESL 42 §:n mukaiset kiellot ja määräykset on kiireellisissä tapauksissa voitava antaa välittömästi ESL 39 §:n mukaisen tarkastuksen päätyttyä, määräysten osalta ks. KHO 2015:88.

saatettaessa, tulee perustelut kuitenkin tässä vaiheessa esittää normaalissa laajuudessa.<sup>128</sup> Perusteluvollisuus on hallinnollisista pakkokeinoista päätettäessä asianosaisen oikeussuojan tarpeen vuoksi korostunut ja näissä tilanteissa on syytä esittää perustelut yksityiskohtaisesti. Päätöstä kirjoitettaessa tulee kiinnittää erityistä huomiota myös siihen, että käytetty kieli on mahdollisimman ymmärrettävää.<sup>129</sup> Perusteluista voi asianosaisen lisäksi halutessaan kuka tahansa muukin saada tietoa ratkaisun perusteista. Huomion kiinnittäminen perusteluihin auttaa myös viranomaista punnitsemaan päätöksenteon kohteena olevia seikkoja riittävällä tarkkuudella ja huolellisuudella.<sup>130</sup>

## 4.2 Jälkikäteinen oikeusturva

### 4.2.1 Täytäntöönpanomääräys ja välitön täytäntöönpano

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019, jäljempänä HOL) 122 §:ssä säädetään hallintopäätöksen täytäntöönpanokelpoisuudesta. Koska oikaisuvaatimusmenettely ei ole käytössä eläinsuojelulain nojalla tehtyjen päätösten osalta, sovelletaan näiden päätösten täytäntöönpanoa koskevissa asioissa yleislakina oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettua lakia hallintolain sijaan. Lisäksi eläinsuojelulain täytäntöönpanoa koskevat säännökset syrjäyttävät HOL 3 §:n mukaisesti yleislain vastaavat.

Päätös voidaan panna täytäntöön HOL 122.3 §:n mukaisesti vailla lainvoimaa olevana, jos (1) laissa niin säädetään, (2) päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti tai (3) täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä. Lain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti kahta viimeksi mainittua ja lähellä toisiaan olevaa perustetta on tarkoitettu arvioitaviksi tapauskohtaisesti tilanteissa, joissa täytäntöönpanosta ei ole erikseen säädetty.<sup>131</sup> ESL 52 §:n mukaisesti lain 28, 42-44 ja 46

---

<sup>128</sup> Poikkeusperusteita tulee yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden mukaan tulkita suppeasti. Lisäksi asianosaisten oikeussuoja edellyttää perustelujen esittämistä hallintopakkoa koskevassa päätöksessä silloinkin, kun se sanamuodon mukaisesti tulkittaessa voisi jäädä poikkeusperusteen alaan.

<sup>129</sup> Hautamäki 2004, s. 125.

<sup>130</sup> Kulla 2018, s. 301-302.

<sup>131</sup> HE 29/2018 vp, s. 191. Koska vailla lainvoimaa olevan päätöksen täytäntöönpanon edellytykset vastaavat sanatarkasti vanhan hallintolainkäyttölain (586/1996, kumottu) 31 §:ssä mainittuja edellytyksiä, on vanhan

§:n nojalla tehtävissä päätöksissä voidaan määrätä päätös noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää, joten lailla säätämisen edellytys täyttyy näiden päätösten osalta. Eläinsuojelulain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti säännös on tarkoitettu sovellettavaksi tapauksissa, joissa eläinsuojelullisten epäkohtien korjaamisen viivästymistä ja epäkohtien jatkumista mahdollisen muutoksenhakuprosessin aikana ei voitaisi pitää eläinsuojelullisesti hyväksyttävänä.<sup>132</sup>

ESL 44 §:n mukaiset kiireelliset toimenpiteet ovat jo pykälän otsikon perusteella kiireellisiä. Myös säännöksen sanamuoto, jonka mukaisesti välittömiin toimenpiteisiin eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi voidaan ryhtyä, jos eläinsuojelulliset syyt sitä vaativat, ilmentää lainsäätäjän tarkoitusta näiden toimien toteuttamisesta mahdollisimman pian. Edelleen kuulemista koskevasta ESL 45 §:stä ilmenee asian kiireellisyys, sillä mainitun lainkohdan perusteella eläimen omistajalle tai haltijalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi ennen lain 44 §:n mukaisiin toimenpiteisiin ryhtymistä vain, jos nämä ovat viivytyksettä tavattavissa.

Eläinsuojelulain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaan ESL 44 §:n mukaiset kiireelliset toimenpiteet ovat tarpeellisia esimerkiksi tilanteissa, joissa eläinsuojelulliset epäkohdat ovat niin suuria ja pikaista korjausta vaativia, ettei laissa säädetyillä lievemmillä keinoilla voitaisi saada tilannetta korjattua riittävän nopeasti ja riittävällä varmuudella. ESL 44 §:ssä tarkoitettu eläinsuojelullinen syy tulee perustelujen mukaan kysymykseen myös silloin, kun eläimen hoidosta vastaava henkilö on tavoittamattomissa tai jostain syystä kykenemätön hoitamaan eläintä ja on oletettavissa, että eläimen hyvinvointi vaarantuu tämän vuoksi pikaisesti.<sup>133</sup>

Koska ESL 44 §:n mukaiset kiireelliset toimet ovat edellä esitetyllä tavalla luonteensa vuoksi jo aina sillä tavalla kiireellisiä, ettei epäkohtien jatkumista mahdollisen muutoksenhakuprosessin aikana voida pitää eläinsuojelullisesti hyväksyttävänä, tulisi viranomaisen näissä tapauksissa määrätä päätös aina ESL 52 §:n mukaisesti noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomainen toisin määrää.

---

lain aikainen oikeuskäytäntö edelleenkin relevanttia ja syytä ottaa huomioon edellytyksiä 2 ja 3 sovellettaessa.

<sup>132</sup> HE 36/1995 vp, s. 35.

<sup>133</sup> Ibid, s. 33.

Muiden eläinsuojelulain nojalla annettujen päätösten osalta täytäntöönpanomääräyksen antamiseen sisältyy sen sijaan tapauskohtaista harkintaa. Täytäntöönpanomääräys on kuitenkin syytä antaa näissäkin tapauksissa aina, kun eläinsuojelullisten epäkohtien korjaamisen viivästymistä ei voida pitää eläinsuojelullisesti hyväksyttävänä.

ESL 52 §:n mukainen välitöntä täytäntöönpanoa koskeva säännös on väljä ja jättää soveltajalleen runsaasti harkintavaltaa, koska säännöstekstissä ei aseteta ehtoja täytäntöönpanomääräyksen antamiselle. Viranomaisen harkinta ei kuitenkaan tältä osin ole täysin vapaata harkintaa, vaan huomioon on otettava HL 6 §:n sisältämät hallinnon oikeusperiaatteet, perusoikeudet ja erityisesti asianosaisen oikeusturvaan liittyvät näkökohdat sekä eläinsuojelulain tarkoitus. PL 21.1 §:n mukaisesti jokaisella on oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen ratkaistavaksi. Päätöksen täytäntöönpanoon ei HOL 122.2 §:n mukaisesti saa ryhtyä, jos valitus käy sen vuoksi hyödyttömäksi. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaan valituksen hyödyttömyys tarkoittaa sitä, ettei täytäntöönpanosta johtuvaa muutosta voida tehokkaasti peruuttaa tai korvata, jos valitus hyväksytään.<sup>134</sup>

On selvää, että ESL 44 §:n nojalla tehtävien päätösten osalta eläimen väliaikaishoidosta annettu määräys on tehokkaasti peruutettavissa tai korvattavissa. Sen sijaan tilanteissa, joissa päätös koskee eläimen lopettamista, teurastamista tai myymistä, asia ei kaikissa tilanteissa ole yhtä ilmeinen. Silloin, kun eläintä pidetään tuotantotarkoituksessa, eli elintarvikkeiden, villan tai nahan tuottamiseksi, on eläimen arvo omistajalleen tavallisesti hyvin lähellä sen objektiivisesti osoitettavissa olevaa taloudellista ja tuotannollista arvoa. Tällöin voidaan näkemykseni mukaan perustellusti katsoa, että täytäntöönpanosta johtuva muutos on tarpeen vaatiessa tehokkaasti korvattavissa.<sup>135</sup> Vastaavan kaltainen tilanne voi liittyä myös seura- ja harrastuseläinten ammattimaiseen tai laajamittaiseen pitoon.

Kysymys on kaikkein haastavin silloin, kun kysymyksessä on ESL 44 §:n nojalla tehty päätös yksittäisen lemmikkinä pidetyn eläimen lopettamisesta tai myymisestä. Näissä tilanteissa

---

<sup>134</sup> HE 29/2018 vp, s. 190.

<sup>135</sup> Koska eläintä koskevat eläinsuojelusäännösten lisäksi esineoikeudelliset säännöt, sovelletaan eläimeen myös esinettä koskevia vahingonkorvausoikeudellisia säännöksiä. Vahingonkorvauslain (412/1974) 5:5 mukaisesti esinevahinkona korvataan vahingosta aiheutuneet kulut ja arvonalennus tai esineen arvo ja tulojen väheneminen.

on tavallista, ettei eläimen objektiivisesti osoitettavissa oleva taloudellinen arvo välttämättä vastaa lainkaan eläimen subjektiivisesti koettua arvoa sen omistajalle tai haltijalle. Arvo voi tällöin pääosin olla muuta kuin taloudellisesti mitattavissa olevaa arvoa. Etenkin objektiivisesti arvioituna hyvin vähäarvoisen lemmikkieläimen, kuten maatiaiskissan, osalta on perusteltua lähteä siitä, että eläimen lopettamista tai myyntiä koskevan ESL 44 §:n nojalla tehdyn päätöksen täytäntöönpano tekisi valituksen eläimen omistajan tai haltijan kannalta tosiasiaa HOL 122.2 §:n tarkoittamalla tavalla hyödyttömäksi.<sup>136</sup>

Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annettu laki on yleislaki. HOL 3 §:ssa säädetään, että muissa laissa olevia poikkeavia säännöksiä sovelletaan tämän lain asemasta. Siten eläinsuojelulain säännökset ovat ensisijaisia, mutta yleislakia sovelletaan siltä osin täydentävästi, kun asiasta ei ole erityislaissa säädetty.<sup>137</sup> ESL 52 §:ssä säädetään ainoastaan siitä, että täytäntöönpanomääräys voidaan antaa, mutta laissa ei puututa lainkaan täytäntöönpanoon ryhtymisen edellytyksiin. Tästä näkökulmasta vaikuttaisi loogiselta, että HOL 122.2 §:n mukaista täytäntöönpanoa koskevaa edellytystä sovellettaisiin näissä asioissa eläinsuojelulakia täydentävästi.

Kuitenkin, kun otetaan huomioon ESL 1 §:stä ilmenevä lain tarkoitus suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta sekä 44 ja 45 §:n sanamuodot, on ilmeistä, että päätöksen toimeenpanosta on ESL 44 §:n mukaisten kiireellisten toimenpiteiden osalta tarkoitettu säätää oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain ja sen edeltäjän hallintolainkäyttölain kanssa poikkeavalla tavalla.<sup>138</sup> Siten ESL 44 §:n nojalla tehtyjen päätösten täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä viranomaisen harkinnan perusteella välittömästi myös niissä tilanteissa, joissa valitus voi käydä asianosaisen näkökulmasta katsottuna hyödyttömäksi. Viranomaisen on näissä tilanteissa punnittava tapauksessa käsillä olevia yleisiä intressejä ja asianosaisen tehokkaan

---

<sup>136</sup> Näin siitä huolimatta, että eläin on oikeusjärjestyksessämme esine.

<sup>137</sup> HE 29/2018 vp, s. 68.

<sup>138</sup> Kumotun hallintolainkäyttölain 586/1996 31.3 §:ssa oli vastaava täytäntöönpanon edellytystä koskeva säännös eikä oikeustila tältä osin ole uuden lain myötä muuttunut aikaisemmasta. Ks. myös HE 29/2018 vp, s. 190.

oikeusturvan vaatimusta keskenään ja tehtävä ratkaisunsa tapauskohtaisen harkinnan perusteella HL 6 §:n oikeusperiaatteet huomioiden.<sup>139</sup>

Yleisinä intresseinä huomioon otettaviksi tulevat tapauksen eläinsuojelullisten epäkohtien vakavuuden ja kiireellisyyden lisäksi väistämättä myös tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät taloudelliset ja reaaliset näkökohdat. Eläin poikkeaa muista varallisuus oikeudellisista objekteista merkittäväällä tavalla, koska se vaatii aktiivista päivittäistä huolenpitoa. Tilanteissa, joissa eläintä tai eläimiä ei voida jättää tai palauttaa omistajansa tai haltijansa hoidettaviksi, aiheutuisi yksittäisenkin eläimen valitusprosessin aikaisesta väliaikaishoidosta tavallisesti varsin mittavia kustannuksia, koska valitusprosessin voidaan odottaa kestävän pelkästään hallinto-oikeuden osalta 6-12 kuukautta ja mahdollisesti pidempäänkin.<sup>140</sup> Mikäli eläimiä on useita tai ne ovat vaikeahoitaisia, olisivat myös kustannukset moninkertaiset eikä hoidon järjestäminen välttämättä olisi edes mahdollista, koska palveluntarjoajaa ei kaikissa tapauksissa löydy. Käytännössä valtio tai kunnat eivät ole olleet kiinnostuneita varmistamaan yksittäisten kansalaisten täysimääräistä oikeusturvaa rahoittamalla eläinten valitusprosessin aikaista pitkäaikaishoitoa tai edes hoitoa alkuperäisen valitusajan päättymiseen saakka, koska tätä ei ole katsottu yleisen edun mukaiseksi julkisten varojen käytöksi.<sup>141</sup>

Valvontaviranomainen joutuu päätöksiä tehdessään sen vuoksi huomioimaan myös taloudelliset realiteetit ja sen, mitkä vaihtoehdot kussakin tilanteessa ovat käytännössä mahdollisia toteuttaa. Koska tapaukset ovat keskenään erilaisia, on asiaan liittyviä näkökohtia lähtökohtaisesti punnittava jokaisen tapauksen osalta erikseen. Samalla on otettava huomioon PL 6 §:n sisältämä yhdenvertaisuuden ja HL 6 §:n sisältämä

---

<sup>139</sup> Mäenpää 2018, s. 577.

<sup>140</sup> Joissakin yksittäisissä tapauksissa eläimelle saattaa olla tiedossa vapaaehtoinen hoitaja, tällöin asiaa voi olla tarpeen arvioida toisin. Ks. myös Oikeusministeriö 2020:4 liite 3. Hallinto-oikeuksien keskimääräinen käsittelyaika eläinsuojeluasioissa on vuonna 2019 ollut 9,5kk.

<sup>141</sup> ESL 58.2 §:n mukaan lain 44 §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuvat kustannukset voidaan erityisistä syistä maksaa etukäteen valtion varoista. Kuitenkin eläimen omistaja tai haltija on vastuussa näiden kustannusten lopullisesta suorittamisesta. Säännöksen nojalla valtio välirahoittaa eläimen lyhytaikaista väliaikaishoitoa silloin, kun hoitoon on ryhdytty ESL 44 §:n nojalla. Vastaavasti välirahoitus koskee myös muita ESL 44 §:n nojalla tehtyjä toimenpiteitä, kuten eläimen lopetuskuluja. Eläinsuojelulain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaan säännöksessä tarkoitettu erityinen syy on kysymyksessä esimerkiksi silloin, kun eläimiä on tarkoituksenmukaista ruokkia ennen teurastusta, jotta niistä saadaan parempi hinta. Lisäksi esitöissä viitataan tilapäisen hoidon järjestämiseen. Ks. HE 36/1995 vp, s. 36. Ilmeistä on, ettei säännöstä ole tarkoitettu ainakaan lähtökohtaisesti sovellettavaksi eläimen pitkäaikaisen hoidon järjestämiseen täysimittaisen valitusprosessin aikana.

tasapuolisuuden vaatimus. Viranomaisen on päätöksiä tehdessään käytettävä harkintavaltaa samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein. Säännönmukaisesta käytännöstä poikkeamisen on perustuttava tapauksen erityislaatuun ja vakiintuneiden käytäntöjen muuttamiseen tulee olla perusteltu syy.<sup>142</sup>

Hallintopäätöksen täytäntöönpano on hallintotoimintaa, jossa tulee noudattaa hallintolakia. HL 1 §:n mukaisesti lain tavoitteena on edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää hallintotoiminnan laatua ja tuloksellisuutta. Myös päätöksen täytäntöönpanon osalta on otettava huomioon HL 6 §:n hallinnon oikeusperiaatteiden, ja näistä etenkin suhteellisuusperiaatteen, asettamat vaatimukset. ESL 44 §:n mukaisia kiireellisiä toimenpiteitä koskevien päätösten osalta on tavallista, että yleinen etu edellyttää päätöksen välitöntä ja jopa tarkastuksen yhteydessä saman tien tapahtuvaa täytäntöönpanoa. Kun yleistä etua ja asianosaisen oikeusturvaa punnitaan suhteessa toisiinsa, tulee joissakin tapauksissa huomioitaviksi myös täytäntöönpanon vaikeuttamiseen liittyvät epäilyt. Toisinaan eläimen omistaja tai haltija saattaa vaikeuttaa päätöksen täytäntöönpanoa esimerkiksi siirtämällä toimenpiteen kohteena olevan eläimen piiloon, jos täytäntöönpanoon ei ryhdytä välittömästi.<sup>143</sup> Silloin kun asianosaisen käytös tai tapauksen olosuhteet antavat aiheen epäillä täytäntöönpanon estämistä tai vaikeuttamista, puoltaa myös tämä seikka tapauksessa käsillä olevien eläinsuojelullisten syiden vakavuuden ja kiireellisyyden lisäksi ESL 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimiin ryhtymistä välittömästi lyhyenkään viiveen sijaan.

#### 4.2.2 Muutoksenhaku valvontaviranomaisen tekemään päätökseen

Päätös pakkokeinoihin ryhtymisestä on aina valituskelpoinen hallintopäätös, jolla viranomaisen on ratkaissut hallintoasian (HOL 6.1 §). Viranomaisen päätökseen saa hakea muutosta ESL 51 §:n mukaisesti valittamalla hallinto-oikeuteen siten, kun oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa säädetään. Hallinto-oikeuden

---

<sup>142</sup> HE 72/2002 vp, s. 59.

<sup>143</sup> Riski eläimen siirtämisestä toiseen paikkaan piiloon liittyy pääasiassa helposti siirrettäviin, pienikokoisiin seuraeläimiin. Kirjoittaja on kuitenkin valvontaviranomaisena itse törmännyt myös tapaukseen, jossa omistaja vaikeutti ESL 44 §:n nojalla tehdyn päätöksen täytäntöönpanoa ajamalla teurastettavaksi määrätyt naudat navetasta syvälle metsään ennen teurasauton tuloa.

päätökseen saa edelleen hakea muutosta korkeimmalta hallinto-oikeudelta vain, jos KHO myöntää asiassa valitusluvan.

Valitusviranomainen voi HOL 123.1 §:n nojalla kieltää päätöksen täytäntöönpanon, määrätä sen keskeytettäväksi tai antaa muun täytäntöönpanoa koskevan määräyksen vireillä olevassa valitusasiassa. Määräys voidaan tarvittaessa antaa lain esitöiden yksityiskohtaisten perustelujen mukaisesti jopa osapuolia kuulematta heti asian tultua vireille hallinto-oikeudessa.<sup>144</sup> Koska asianosaisten kuuleminen ja tosiseikkojen selvittäminen on kuitenkin tehtävä tarkoituksenmukaisessa laajuudessa, ei ESL 44 §:n mukaisia kiireellisiä toimenpiteitä koskevien päätösten osalta ole todennäköistä tai ilman erityisiä syitä edes asianmukaista, että täytäntöönpanoa keskeytettäisiin asiaa lainkaan selvittämättä kovin pitkäksi aikaa. HOL 124.1 §:n nojalla hallintotuomioistuimen on määrättävä myös täytäntöönpanoa koskevan päätöksen voimassaolosta.

Asianosainen voi HOL 123.4 §:n mukaisesti tehdä vaatimuksen täytäntöönpanon kieltämisestä tai keskeyttämisestä toimivaltaiselle hallintotuomioistuimelle pääasiasta tehdyn valituksen yhteydessä. Kuitenkin hallintotuomioistuimella on mahdollisuus antaa määräys myös oma-aloitteisesti ja asianosaisella on oikeus täydentää valitustaan myöhemminkin tältä osin.<sup>145</sup> Pääasiassa esitetyillä vaatimuksilla perusteluineen on keskeinen merkitys täytäntöönpanoa koskevaa määräystä harkittaessa eikä täytäntöönpanokieltoa koskevaa vaatimusta ole sen vuoksi välttämätöntä perustella erikseen. Asianosaisen on valituksessaan perusteltava, miksi hallintopäätös on hänen käsityksensä mukaan lainvastainen.<sup>146</sup> Hallintotuomioistuimen on ratkaistava väliaikaisia määräyksiä koskevat vaatimukset HOL 123.4 §:n nojalla kiireellisinä. Tavallista on, että nämä asiat ratkaistaan ennen pääasiasta tehdyn valituksen ratkaisemista ja normaaleista kokoonpano- ja menettelysäännöksistä poiketen.<sup>147</sup>

KHO on ottanut kantaa täytäntöönpanon kieltämisestä koskevaan asiaan päätöksessään 24.11.2015 T 3422. Kunnaneläinlääkäri oli päättänyt 5.3.2015

---

<sup>144</sup> HE 29/2018 vp, s. 192.

<sup>145</sup> Ibid, s. 194.

<sup>146</sup> Ibid, s. 84. Perusteluilla tarkoitetaan sekä oikeustositseikkoja että todistustositseikkoja. Oikeustositseikoilla on välitön merkitys päätöksen laillisuutta ratkaistaessa ja todistustositseikat vaikuttavat välillisesti tukien jonkin oikeustositseikan olemassaoloa. Ks. selvitysvelvollisuuteen ja todistustaakkaan liittyvistä näkökohdista hallintoprosessissa Tarkka 2015.

<sup>147</sup> Hallinto-oikeuslain 430/1999 12.3 §:n mukaisesti yksi lainoppinut jäsen voi päättää täytäntöönpanoa koskevan tai muun väliaikaisen määräyksen antamisesta. Ks. myös Kulla 2018, s. 353.

ESL 44 §:n nojalla A:n neljän hevosen lopettamisesta 9.3.2015 mennessä. Päätöksen mukaan hevosille aiheutui jatkuvaa kipua ja kärsimystä kroonisen kaviokuumeen vuoksi. Päätöksessä oli edelleen todettu, että sairauden hoitoennuste oli pitkälle edenneenä toivoton.

A valitti kunnaneläinlääkärin päätöksestä välittömästi hallinto-oikeuteen vaatien mm. täytäntöönpanon kieltämistä. Hallinto-oikeus kielsi 6.3.2015 välipäätöksellään kunnaneläinlääkärin päätöksen täytäntöönpanon ja päätti samalla, että asiassa toimitetaan katselmus 16.3.2015. Katselmuksen perusteella hallinto-oikeus totesi, etteivät hevoset olleet terveen veroisessa kunnossa. Vaikka hevosten lopettaminen on lopullinen ratkaisu, hallinto-oikeus arvioi tapauksessa kunnaneläinlääkärin päätöksen täytäntöönpanon etujen olevan siitä seuraavia haittoja suuremmat. Huomioon asiassa otettiin ESL 1 §:ssa ilmenevä eläinsuojelulain tarkoitus ja katselmuksessa saatu selvitys hevosten terveydentilasta. Hallinto-oikeus ei jatkanut katselmuksen jälkeen enää täytäntöönpanon kieltämistä. Pääasia ratkaistiin hallinto-oikeudessa vasta myöhemmin.

A valitti täytäntöönpanon kieltoa koskevasta asiasta korkeimpaan hallinto-oikeuteen. KHO ei antanut asiassa täytäntöönpanoa koskevaa väliaikaista määräystä. Ratkaisussaan 24.11.2015 KHO hylkäsi valituksen ja totesi, että hallinto-oikeus on voinut välipäätöksensä perusteluissa mainittujen seikkojen ja lainkohtien perusteella olla jatkamatta täytäntöönpanon kieltämistä.

HOL 37.2 §:n mukaan hallintotuomioistuimen tulee hankkia oma-aloitteisesti selvitystä siinä laajuudessa, kun asian laatu ja käsittelyn tasapuolisuus sitä vaativat. Hallinto-oikeus voi HOL 43 §:n nojalla harkintansa mukaan pyytää asiantuntijalausuntoa erityistä asiantuntemusta vaativasta kysymyksestä ulkopuoliselta viranomaiselta tai yksityiseltä asiantuntijalta. Ulkopuolista asiantuntijaa voidaan kuulla myös suullisessa käsittelyssä, mikäli sellainen päätetään järjestää.<sup>148</sup>

Yllä olevassa tapauksessa hallinto-oikeus ei käyttänyt ulkopuolista asiantuntijaa apuna hevosten kunnan tai ennusteen eläinlääketieteellisessä arvioinnissa, vaan ratkaisu tehtiin katselmuksessa saadun selvityksen perusteella. Tällöin on voitu arvioida sekä alkuperäisen päätöksen tehneen kunnaneläinlääkärin, että omistajan esittämän selvityksen uskottavuutta ja luotettavuutta sekä lisäksi sitä, miltä hevosten terveydentila on maallikon silmin vaikuttanut. Tässä tapauksessa myöskään hevosten omistaja ei esittänyt

---

<sup>148</sup> HE 29/2018 vp, s. 109. Tuomioistuin voi pyytää lausuntoa oma-aloitteisesti tai asianosaisten pyynnöstä, mikäli lausunto nähdään tarpeelliseksi.

katselmuksessa ulkopuolisen eläinlääkäriin lausuntoa asiassa, vaikka hänelläkin olisi ollut aikataulullisesti mahdollisuus sellaisen hankkimiseen.<sup>149</sup>

Tuomioistuin voi HOL 48 §:n nojalla päättää katselmuksen toimittamisesta asian selvittämiseksi. Keskeinen kysymys tässä päätöksenteossa on katselmuksen tarpeellisuus asian selvittämisen näkökulmasta. Katselmuksella hankitaan ensisijaisesti havaintoihin perustuvaa selvitystä kohteesta, jota ei voida vaikeuksista tuoda tuomioistuimeen. Katselmuksen toimittaminen lisää myös prosessin välittömyyttä ja sen merkitys koettuun oikeudenmukaisuuteen voi olla merkittävä.<sup>150</sup> Hallintotuomioistuin voi harkintansa mukaan päättää katselmuksen toimittamisesta myös täytäntöönpanokiellon tarpeen ja asianmukaisuuden arvioimiseksi, kuten edellä selostetun tapauksen yhteydessä oli tehty. Vaikka väliaikaista täytäntöönpanomääräystä koskevat asiat ratkaistaan tavallisesti normaaleista kokoonpanosäännöksistä poiketen, on mahdollinen katselmus kuitenkin pyrittävä järjestämään samalla kokoonpanolla, joka myöhemmin ratkaisee myös pääasian.<sup>151</sup>

Eläimen omistajan tai haltijan oikeusturva paranee, jos hänelle jää ylipäätään mahdollisuus täytäntöönpanokiellon vaatimiseen hallinto-oikeudelta, vaikka kyseinen mahdollisuus olisi ajalliselta kestoalta huomattavasti tavanomaista valitusaikaa lyhyempi. Sen vuoksi valvontaviranomaisen on ESL 44 §:n nojalla päätöstä tehdessään harkittava tapauskohtaisesti, onko toimeenpanoon ryhdyttävä välittömästi vai voidaanko sitä lykätä esimerkiksi muutamalla päivällä. Tuotantoeläinten osalta teurastusvaihtoehtoon päädyttäessä on tavallista, että teurasauto on mahdollista saada hakemaan eläimiä vasta muutaman päivän viiveellä asiaa koskevasta pyynnöstä. Eläinten on oltava myös jonkinlaisessa kunnossa, jotta niiden kuljettaminen teurastamolle ylipäätään on mahdollista. Siten ainakin teurastusvaihtoehtoon päädyttäessä asianosaiselle tavallisesti

---

<sup>149</sup> HOL 39.1 §:n nojalla asianosaisella on oikeus esittää hallintotuomioistuimelle haluamansa selvitys. Ks. myös Mäenpää 2019, s. 318. Asianosaisen oma-aloitteisesti esittämää asiantuntijalausuntoa arvioidaan oikeudenkäynnissä vastaavasti kuin todistajanlausuntoa.

<sup>150</sup> Mäenpää 2019, s. 400.

<sup>151</sup> Välittömyysperiaate edellyttää lähtökohtaisesti kokoonpanon samana pitämistä. Ks. KHO 10.2.2006 T 242.

jää mahdollisuus vaatia täytäntöönpanokieltoa hallintotuomioistuimelta, mikäli hän toimii asiassa ripeästi.<sup>152</sup>

---

<sup>152</sup> Näissä tapauksissa oikeusturvan tarve on tavallisesti myös kaikkein suurin, koska kyseessä on elinkeino. Kuitenkin koko karjan teurastamiseen päädytään käytännössä vain tilanteissa, joissa lievemmät keinot, kuten ESL 42 §:n mukaiset määräykset, on jo käytetty tuloksetta. Siten taustalla on tavallisesti useita samaa asiaa koskevia lainvoimaisia päätöksiä, joihin asianosaisella on ollut velvollisuus reagoida ja joista hänellä on ollut myös mahdollisuus valittaa.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Kun valvontaviranomainen ryhtyy konkreettisiin toimenpiteisiin eläimen kärsimyksen rajoittamiseksi tai estämiseksi, on kyse lähes aina ESL 44 §:n mukaisista kiireellisistä toimenpiteistä. Viranomainen voi ESL 44 §:n nojalla tehdä päätöksen eläimen pois ottamisesta sen omistajalta tai haltijalta joko väliaikaisesti hoidon järjestämistä varten tai pysyvästi. Hoitoa on säännöksen nojalla mahdollista hankkia myös eläimen pitopaikkaan, näissä tilanteissa eläin jää ESL 44 §:n nojalla tehdystä päätöksestä huolimatta omistajansa tai haltijansa hallinnan piiriin.

Pitopaikkaan järjestetty hoito tulee kyseeseen erityisesti isojen eläinten kohdalla ja silloin, kun hoidettavien eläinten määrä on suuri. Näissä tilanteissa on tavallista, ettei eläinten välitön siirtäminen muualle hoidettaviksi olisi mahdollista tai tarkoituksenmukaista. Eläimen omistaja tai haltija vastaa ESL 58.1 §:n mukaan lain 44 §:n nojalla tehdyistä toimenpiteistä aiheutuneista kustannuksista. Tästäkin syystä on tärkeää, että asian selvittämistä jatketaan väliaikaishoitoa koskevan päätöksen jälkeen viivytyksettä. Viranomaisen tulee arvioida päätöksen voimassaoloa koskevat edellytykset kohtuullisen ajan kuluessa uudelleen.

Hallinnolliset pakkokeinot turvaavat lainsäädännön ja viranomaisten päätösten noudattamista tilanteissa, joissa lievemmat keinot, kuten kehotus, määräys ja kieltäminen, ovat joko osoittautuneet riittämättömiksi tai niitä ei asian vakavuuden, kiireellisyyden tai toistuvuuden vuoksi voida pitää yksinään riittävinä puuttumiskeinoina olennaisten rikkomusten tai laiminlyöntien korjaamiseksi. ESL 44 §:n mukaisten kiireellisten toimenpiteiden merkitys on muodostunut keskeiseksi lain suojelutarkoituksen toteutumisen kannalta, koska kyseessä on ainut eläinsuojelulain nojalla laaja-alaisesti käytössä olevista pakkokeinoista, jonka osalta viranomainen on oikeutettu toimimaan itse ja huolehtimaan päätöksen toimeenpanosta suhteessa sen kohteena oleviin eläimiin.

Välilliset hallinnolliset pakkokeinot, kuten uhkasakko ja teettämisuhka, eivät niihin liittyvän hallinnollisen prosessin hitauden vuoksi ole eläinsuojelulain tarkoitukseen nähden riittävän tehokkaita keinoja tilanteissa, joissa tarvitaan nopeaa reagointia ja kiireellistä tilanteeseen puuttumista. Luvan peruminen ESL 20b §:n nojalla, ilmoituksenvaraisen toiminnan kieltäminen 25 §:n nojalla ja lain 46 §:n mukainen laitteen, välineen tai aineen takavarikko

soveltuvat käytettäviksi vain verrattain harvoissa tilanteissa. Sen sijaan kiireelliset toimenpiteet ovat ESL 44 §:n nojalla mahdollisia aina, kun eläinsuojelulliset syyt vaativat välittömiä toimenpiteitä eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi.

Vaikka eläimille ei ole lainsäädännössä turvattu perusoikeuksia, on eläinten suojelu kuitenkin huomioitu oikeusjärjestyksessämme yleisenä etuna tai arvona. Tämä näkyy käytännössä eläinten suojelua koskevana lainsäädäntönä ja siihen liittyvinä kriminalisointeina. Eläimet ovat luonnonvaraisina eläviä lajeja ja yksilöitä lukuun ottamatta omaisuusobjekteja, joiden hoidolle, pito-olosuhteille ja kohtelulle on asetettu erityiset minimisäännökset, joita eläinten pidossa on vähintään noudatettava. Eläinten omistaminen on siten erityinen omistusoikeus, johon liittyy myös aktiivisia päivittäisiä velvollisuuksia. Omaisuuden suojan rajoittamisen on katsottu lainsäädännössämme olevan eläinsuojelullisilla perusteilla hyväksyttävää ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa. Omaisuuteen ei kuitenkaan voida puuttua suhteellisuusvaatimusta loukkaavalla tavalla, joten puuttumisen tulee olla oikeassa suhteessa rikkomuksen vakavuuteen ja laatuun nähden. Lisäksi toimenpiteiden tulee olla myös laadultaan sekä sopivia että myös välttämättömiä niillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi.

Asianosaisten oikeusturvan tarve korostuu välittömistä hallinnollisista pakkokeinoista päätettäessä. Omaisuuden suojan lisäksi ESL 44 §:n mukaisilla kiireellisillä toimenpiteillä joudutaan joissakin tapauksissa puuttumaan myös elinkeinovapauteen tai yksityisyyden suojaan. Perusoikeuksien rajoittamisesta päätettäessä on otettava huomioon HL 6 §:n oikeusperiaatteet ja muut hyvän hallinnon vaatimukset. Kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua suhteellisuusperiaatteen mukaisesti enempää kuin on asian laatuun nähden välttämätöntä. Viranomaisen tulee mitoittaa toimenpiteet alimmalle tasolle, jolla saadaan aikaan tarvittava vaikutus.

Jälkikäteinen muutoksenhakumahdollisuus on kiireellisten toimenpiteiden osalta aina käytettävissä ja asianosaisilla on mahdollisuus valittaa viranomaisen päätöksestä hallinto-oikeuteen. Käytännössä täysimääräistä oikeusturvaa kaventaa kuitenkin se seikka, että päätökset ovat hyvin suurelta osin ESL 52 §:n nojalla välittömästi täytäntöön pantavia eikä päätöstä edeltänyt tilanne kaikissa tapauksissa ole tehokkaasti palautettavissa tai korvattavissa, vaikka valitus menestyisikin. Lainsäätäjä on katsonut eläinten suojelun sellaiseksi yleiseksi eduksi tai arvoksi, jonka perusteella eläimen omistajan tai haltijan

täysimääräisen oikeusturvan rajoittaminen on mahdollista tilanteissa, joissa eläinsuojelulliset syyt sitä vaativat. Puutteet jälkikäteisessä oikeusturvassa korostavat hallintomenettelyyn liittyvän etukäteisen oikeusturvan merkitystä. Etukäteisen oikeusturvan osalta olen nostanut tutkimuksessani esiin valvontaviranomaiselle asetettuihin pätevyysvaatimuksiin, kuulemiseen ja asian riittävään selvittämiseen liittyvät kysymykset, koska ne ovat näkemykseni mukaan kaikkein keskeisimmissä rooleissa eläimen omistajan tai haltijan hallintomenettelyyn liittyvän oikeusturvan kannalta. Lisäksi näihin asioihin liittyy merkittäviä eläinsuojelua koskevia erityispiirteitä.

Toimivalta ryhtyä ESL 44 §:n nojalla kiireellisiin toimenpiteisiin on useilla pätevyysvaatimuksiltaan keskenään varsin erilaisilla tahoilla. Tältä osin olennaista eläimen omistajan tai haltijan oikeusturvan kannalta on se, että muut kuin kiireellistä väliaikaishoitoa tai ilmeisen vakavasti loukkaantuneen eläimen kiireellistä lopettamista koskevat päätökset pitäisivät aina sisällään eläinlääkärin tekemän arvion eläimen tilanteesta. Tulkinnanvaraisissa tilanteissa ja silloin, kun päätös koskee kaikkia pitopaikan eläimiä, olisi tärkeää päästä siihen, että tilanteen arviointiin osallistuisi aina vähintään kaksi virkavastuulla toimivaa eläinlääkärää.

Sosiaali- ja terveysministeriö selvittää ympäristöterveydenhuollon järjestämistä parhaillaan yhdessä maa- ja metsätalousministeriön kanssa. Tavoitteena on suurentaa toimialueita vähentämällä ympäristöterveydenhuoltoa järjestävien yksiköiden määrää. Myös yksiköiden siirtoa maakuntiin on selvitetty.<sup>153</sup> Uudistus olisi tarpeellinen ainakin paikallisen eläinsuojeluvalvonnan kannalta, koska se lisäisi valvontaa tekevien virkaeläinlääkäreiden mahdollisuuksia keskinäiseen yhteistyöhön. Tämä edistäisi sekä eläinsuojelulain tarkoituksen että asianosaisten oikeusturvan toteutumista. Lisäksi uudistuksella olisi todennäköisesti myönteinen vaikutus myös valvontaviranomaisina toimivien eläinlääkäreiden työssä jaksamiseen ja työturvallisuuteen. Tällä hetkellä suurimmassa osassa ympäristöterveydenhuollon yhteistoiminta-alueita on vain yksi valvontaeläinlääkärin virka. Tämän vuoksi on edelleen tavallista, että ESL 39.1 §:n mukaisen epäilyyn perustuvan tarkastuksen eläimen pitopaikkaan ja päätöksen tarvittavista

---

<sup>153</sup> Sosiaali- ja terveysministeriön toimintasuunnitelma 2020-2023, s. 23.

toimenpiteistä, kuten lain 44 §:n nojalla kiireellisiin toimenpiteisiin ryhtymisestä, tekee yksittäinen viranhaltija.

ESL 44 §:n nojalla kiireellisiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä 45 §:n mukaisesti eläimen omistajaa tai haltijaa kuulematta, jos nämä eivät ole viivytyksettä tavattavissa. Koska kyseessä on poikkeus PL 21.2 §:n ja HL 34 §:n mukaiseen oikeuteen tulla kuulluksi, tulee sitä yleisten hallinto-oikeudellisten periaatteiden valossa tulkita suppeasti. Näissä tilanteissa viranomaisen tuleekin käytännössä tehdä väliaikainen eläimen hoitoon ottamista tai hoitajan hankkimista koskeva päätös, elleivät erittäin painavat eläinsuojelulliset syyt edellytä eläimen välitöntä lopettamista. Eläimen väliaikaisen hoidon aikana asianosaisille varataan tilaisuus tulla kuulluksi ja asiassa hankitaan muuta tarpeellista selvitystä. Tämän jälkeen viranomaisen tekee asiassa uuden päätöksen, joka voi koskea tilanteen mukaan eläimen palauttamista omistajalleen tai ESL 44 §:n mukaista eläimen lopettamista, teuraaksi toimittamista tai myymistä.

Eläinsuojelulain 1 §:ssä ilmenevä tarkoitus suojella eläimiä mahdollisimman hyvin kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta edellyttää sitä, että lain 44 §:n mukaisiin kiireellisiin toimenpiteisiin on tarvittaessa voitava ryhtyä välittömästi. KHO on tästä syystä linjannut ratkaisukäytännössään, ettei kuulemista koskevaa lähtökohtaisen kirjallisen muodon vaatimusta sovelleta ESL 44 §:n nojalla päätöstä tehtäessä.<sup>154</sup>

Viranomaisen vastuu HL 31.1 §:n mukaisesta asian riittävästä selvittämisestä on korostunut silloin, kun tehdään ESL 44 §:n nojalla lopullista päätöstä eläimen lopettamisesta, teurastamisesta tai myymisestä. Selvityksen laajuus ja käytettävät selvityskeinot sisältävät kuitenkin tapauskohtaista harkintaa. Eläimen pitopaikkaan tehtävä ESL 39 §:n mukainen tarkastus on keskeinen selvityskeino, jota tulee myös KHO:n ratkaisukäytännön valossa lähtökohtaisesti käyttää, ellei se tapauksen selvitettyt tosiseikat huomioiden ole ilmeisen tarpeetonta.<sup>155</sup> Lisäksi eläimen omistajan tai haltijan kuuleminen on tärkeä asian selvityskeino. Olennaista on, että viranomaisen pyrkii aineellisen totuuden selvittämiseen hankkimalla asian ratkaisemista varten riittävät tiedot ja selvitykset. Selvittäminen koskee

---

<sup>154</sup> KHO 2015:89.

<sup>155</sup> Ks. KHO 2013:150 ja KHO 15.6.2018 T 2899.

sekä asiassa merkityksellisiä oikeustositseikkoja että niiden olemassaoloa tukevia todistustositseikkoja.

Eläinsuojelulain esitöiden ja KHO:n ratkaisukäytännön valossa on selvää, ettei pitopaikan kaikkien eläinten tarvitse olla jo tarkastushetkellä huonokuntoisia, jotta kaikkia pitopaikan eläimiä koskeva ESL 44 §:n mukainen lopullinen päätös voidaan tehdä. Riittävää on, että kaikkien eläinten hyvinvoinnin pikainen vaarantuminen on tapauksen selvitettyjen tosiseikkojen vuoksi odotettavissa. Tällainen tilanne on käsillä ainakin silloin, kun pitopaikan eläinten olosuhteita ja hoitoa ei ole saatu kohenemaan pysyvästi eläinsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten edellyttämälle minimitasolle aiemmin annetuista määräyksistä, kehotuksista ja neuvoista huolimatta ja puutteet eläinten hyvinvoinnissa ovat vakavia.<sup>156</sup>

Päätös ESL 44 §:n mukaisista kiireellisistä toimenpiteistä on syytä määrätä aina lain 52 §:n nojalla noudatettavaksi muutoksenhausta huolimatta, jollei valitusviranomaisen toisin määrää. ESL 44 §:n nojalla tehtyjen päätösten täytäntöönpanoon voidaan ryhtyä viranomaisen harkinnan perusteella välittömästi myös niissä tilanteissa, joissa valitus voi käydä asianosaisen näkökulmasta katsottuna hyödyttömäksi. Viranomaisen on kuitenkin punnittava tapauksessa käsillä olevia yleisiä intressejä ja asianosaisen tehokkaan oikeusturvan vaatimusta keskenään ja tehtävä ratkaisunsa täytäntöönpanon aloittamisesta tapauskohtaisen harkinnan perusteella HL 6 §:n oikeusperiaatteet huomioiden. Yleisinä intresseinä huomioon otettaviksi voivat tulla asian kiireellisyyden ja vakavuuden lisäksi myös reaaliset ja taloudelliset näkökohdat sekä joissakin tapauksissa myös toimeenpanon vaikeuttamiseen liittyvät epäilyt.

Eläimen omistajan tai haltijan oikeusturva paranee, jos hänelle jää ylipäätään mahdollisuus täytäntöönpanokiellon vaatimiseen hallinto-oikeudelta, vaikka kyseinen mahdollisuus olisi ajalliselta kestoalta huomattavasti tavanomaista valitusaikaa lyhyempi. Hallintotuomioistuimen on käsiteltävä täytäntöönpanon kieltämistä tai keskeyttämistä koskeva vaatimus HOL 123.4 §:n mukaan kiireellisenä. Tällöin ratkaistavaksi tulee muun ohella kysymys siitä, ovatko tapauksen täytäntöönpanon edut sen haittoja suuremmat.

---

<sup>156</sup> Ks. KHO 2016:125.