

Selvitys eläinsuojelupoliisin tarpeesta – Virkaeläinlääkäreiden näkökulma



SEY Suomen eläinsuojelu, 2020

Toni Lahtinen

Kannen kuva: Yle A-Studio 11.9.2019

KUVAILELLEHTI

| | |
|--------------------------------|---|
| Julkaisija / kustantaja | SEY Suomen eläinsuojelu |
| Julkaisupäivä | 17.2.2020 |
| Tekijä | Toni Lahtinen |
| Julkaisun nimi | Selvitys eläinsuojelupoliisin tarpeesta – Virkaeläinlääkäreiden näkökulma |
| Teema | Eläinsuojeluvalvonta |
| Sivumäärä | 74 + 97 (9 liitettä) |

Tiivistelmä

Selvityksen keskeisenä tarkoituksena oli hankkia tietoa siitä, kuinka virkaeläinlääkärit näkevät Helsingin poliisin 2018 käyttöönotettaman eläinsuojelupoliisi-mallin ja siihen liittyvien toimintatapojen tarpeen muualla Suomessa. Tätä asiaa selvitettäessä kartoitettiin myös virkaeläinlääkäreiden työssään kokemien voimattomuuden tunteiden yleisyyttä ja sitä, voisiko toimintamallin valtakunnallistamisesta olla apua eläinlääkäreiden työssäjaksamiseen.

Selvityksen raportissa käsitellyt asiat perustuivat virkaeläinlääkäreille lokakuussa 2019 lähetettyyn verkkokyselyyn ja siitä saatuihin vastauksiin. Kyselyyn vastasi kaikkiaan 119 eläinsuojeluvalvontaa virkansa puolesta tekevää eläinlääkärinä, joihin lukeutui kunnallisia valvontaeläinlääkäreitä, kunnaneläinlääkäreitä, läänineläinlääkäreitä ja hygieenikkoeläinlääkäreitä. Kyselyyn vastanneiden virkaeläinlääkäreiden määrää voidaan pitää varsin kattavana: esimerkiksi kunnallisista valvontaeläinlääkäreistä kyselyyn vastasi selvästi yli puolet ko. virkaa tehneistä henkilöistä.

Verkkokyselyn keskeisinä tuloksina voidaan todeta, että kyselyyn vastanneista virkaeläinlääkäreistä:

Selkeä enemmistö koki, että Helsingin poliisin eläimiin liittyvien tutkintaryhmän kaltaisen ryhmän perustaminen oman toiminta-alueensa poliisilaitokselle olisi omiaan parantamaan viranomaisyhteistyötä ja viranomaistoiminnan tuloksekkuutta eläinsuojeluasioissa.

Selkeä enemmistö kannatti verkkokyselyssä esiteltyjä matalaan byrokratiaan perustuvia yhteistyömalleja poliisin ja virkaeläinlääkäreiden välillä.

Huomattava määrä koki voimattomuuden tunteita eläinsuojelutehtäviinsä liittyen.

Selkeä enemmistö koki, että eläinsuojelupoliisimallin valtakunnallinen käyttöönotto parantaisi eläinsuojeluvalvontaa suorittavien eläinlääkäreiden työssäjaksamista.

Selkeä vähemmistö koki kotipaikkakuntansa poliisin hallitsevan eläinsuojelulain säännökset hyvin. Poliisin kiinnostukselle eläinsuojeluasioita kohtaan annettiin hiukan parempi arvosana. Näissä asioissa oli kuitenkin alueellista vaihtelua. Osa kyselyyn vastanneista piti oman alueensa poliisia erittäin osaavana eläinsuojeluasioissa.

Enemmistö verkkokyselyn tuloksista lausuneista aluehallintovirastoista mainitsi viranomaisyhteistyön kehittämisen ja rikosprosessin tehostamisen tärkeinä asioina. Myös Ruokavirasto ja Suomen Eläinlääkäriliitto ottivat monisanaisesti kantaa poliisin toiminnan kehittämiseen ja moneen muuhun eläinsuojeluvalvonnan kannalta tärkeään asiaan. Annetut lausunnot sisällytettiin raportin liitteisiin.

Selvityksen tuloksena laadittiin toimenpideohjelma, joka sisältää toimenpide-ehdotuksia muun muassa eläinsuojelupoliisi-mallin valtakunnallistamisesta, väliaikaisen eläintenpitokiellon sisällyttämisestä valvontaviranomaisten toimivaltuuksiin, ja eläinsuojeluvalvonnan määrärahojen lisäämisestä.

Esipuhe

Tein tämän selvitystyön SEY Suomen eläinsuojelun pyynnöstä -ja heidän lukuunsa.

Eläinsuojeluvalvontaa kokopäiväisesti tekevien valvontaeläinlääkäreiden työssäjaksaminen on ollut puheenaiheena jo useiden vuosien ajan, mutta merkittäviä parannuksia tähän asiaan ei ole saatu aikaan.

SEY Suomen eläinsuojelu koki tärkeäksi selvittää, voisiko Helsingin poliisilaitokselle perustetun eläimiin liittyvien rikosten tutkintaryhmän¹ valtakunnallinen käyttöönotto tehostaa viranomaisten toimintaa eläinsuojeluasioissa ja tuoda apua virkaeläinlääkäreiden työssäjaksamiseen.

Ajankohta selvityksen tekemiselle oli otollinen, sillä pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelma sisältää kirjauksen, jonka mukaan eläinten hyvinvointiin liittyvän lainsäädännön valvontaa parannetaan. Myös sisäministeri Maria Ohisalo ja poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen ovat aktivoituneet eläinsuojeluasioissa: he kirjoittivat 30.8.2019 Helsingin Sanomien Vieraskynä-palstalle kirjoituksen, jonka mukaan *ympäristö- ja eläinsuojelurikoksiin tarvitaan riittävä pelote kiinnijäämiselle*.²

Suomessa on aiemminkin ollut yksittäisiä eläinsuojelurikostutkintaan perehtyneitä poliiseja, mutta Helsingin ryhmää voidaan pitää ensimmäisenä eläinsuojelurikosten tutkintaan erikoistuneena poliisin tutkintaryhmänä. Helsingin ryhmän saaman hyvän palautteen³ takia jäin SEY Suomen eläinsuojelun kanssa pohtimaan, voisiko Helsingin mallista tehdä myös valtakunnallisen toimintamallin. Se voisi olla lääke moneen eläinsuojeluvalvontaa heikentäneeseen vaivaan.

Vuonna 2010 Suomessa oli vielä 7 660 poliisia, mutta viime vuosina määrä ehti painua jo alle 7 300 poliisiin. Käsitökseni mukaan tällaiset luvut tarkoittavat sitä, että Suomessa on väkilukuun suhteutettuna vähiten poliiseja koko Euroopassa. Tulevaisuutta silmällä pitäen on siis selvää, että lisää käsiä tarvitaan niin virkaeläinlääkäreiden kuin poliisienkin joukkoon. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että positiivisen kehityksen tarvitsisi aina olla sidottu suuriin lisäresursointeihin. Julkinen sektori voi luoda myös viranomaisyhteistyötä tukevia toimintamalleja, joiden avulla on mahdollista parantaa eläinsuojeluvalvontaa – ja viranomaistemme työssäjaksamista.

Järvenpäässä 4.10.2019

Toni Lahtinen

¹ Helsingin poliisilaitoksen verkkosivu. Tiedotteet.

Saatavissa: https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/tiedotteet/1/1/helsingissa_aloittaa_suomen_ensimmainen_elaimiin_liittyviin_riksin_kskittynyt_tutkintaryhma_74543. [Viitattu 12.12.2019].

² Helsingin Sanomien verkkosivu 30.8.2019

Saatavissa: <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006220735.html> [Viitattu 12.12.2019].

³ Eläinten hyvinvointikeskuksen verkkosivu.

Saatavissa: <https://www.elaintieto.fi/blogi/uusi-elainpoliisi-tullut-tarpeeseen/> [Viitattu 12.12.2019].

Sisällysluettelo

| | |
|---|-----------|
| Tiivistelmä..... | 2 |
| Esipuhe | 3 |
| 1 JOHDANTO..... | 6 |
| 1.1 Selvitystyön tarkoitus | 6 |
| 2 VERKKOKYSELY VIRKAELÄINLÄÄKÄREILLE ELÄINSUOJELUPOLIISIN TARPEESTA..... | 7 |
| 2.1 Yleistä asiaa kyselystä..... | 7 |
| 3 YHTEENVETO VERKKOKYSELYN TULOKSISTA..... | 9 |
| 4 RUOKAVIRASTON, ALUEHALLINTOVIRASTOJEN JA SUOMEN ELÄINLÄÄKÄRILIITON LAUSUNNOT KYSELYN TULOKSISTA | 16 |
| 5 POLIISI JA ELÄINSUOJELU | 17 |
| 5.1 Poliisin tarve eläinsuojelukentällä..... | 17 |
| 6 TOIMENPIDEOHJELMA | 18 |
| 6.1 Eläinsuojelupoliisi-malli ja muu aiheeseen liittyvä | 18 |
| 6.1.1 Toimenpide-ehdotus eläinsuojelupoliisi-mallin valtakunnallistamiseksi | 27 |
| 6.2 Ankkuri-malli..... | 30 |
| 6.2.1 Toimenpide-ehdotus Ankkuri-malliin liittyen..... | 32 |
| 6.3 Eläinsuojeluvalvonnan määrärahat | 33 |
| 6.3.1 Toimenpide-ehdotus eläinsuojeluvalvonnan määrärahojen riittävyyden tarkastelemiseksi | 34 |
| 6.4 Eläinsuojelulain 63 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus..... | 34 |
| 6.4.1 Toimenpide-ehdotus HE 154/2018 90 §:n muuttamiseksi..... | 36 |
| 6.4.2 Toimenpide-ehdotus HE 154/2018 112 §:n muuttamiseksi..... | 37 |
| 6.5 Tekninen vaihtoehto eläinsuojelulain 63 §:n noudattamiseksi..... | 38 |
| 6.5.1 Toimenpide-ehdotus VATI- ja VITJA-tietojärjestelmien yhteensovittamiseksi | 39 |
| 6.6 Väli aikaisten eläintenpitokieltojen tarve | 39 |
| 6.6.1 Toimenpide-ehdotus väli aikaista eläintenpitokieltoa koskevan säännöksen lisäämiseksi eläinten hyvinvointilakiin | 42 |
| 6.7 Eläintenpitokieltoa koskeva rikoslain säännös..... | 44 |

| | | |
|-------------|---|-----------|
| 6.7.1 | Toimenpide-ehdotus rikoslain 17 luvun 23 §:n uudistamiseksi | 49 |
| 6.8 | Eläintenpitokieltoon liittyvän menettämisseuraamuksen täytäntöönpano | 50 |
| 6.8.1 | Toimenpide-ehdotus lain sakon täytäntöönpanosta 4 luvun 38 §:n ja pakkokeinolain 8 luvun 2 §:n muuttamiseksi | 51 |
| 6.9 | Eläintenpitokieltojen valvonta | 52 |
| 6.9.1 | Toimenpide-ehdotus eläintenpitokiellon rikkomisen rangaistusmaksimin nostamiseksi kuuteen kuukauteen vankeutta..... | 53 |
| 6.9.2 | Toimenpide-ehdotus eläintenpitokiellon rikkomisen lisäämiseksi eläinsuojelutarkastuksen suorittamisen perusteisiin..... | 54 |
| 6.10 | Asianomistajan puhevalta eläinsuojelurikoksissa | 56 |
| 6.10.1 | Toimenpide-ehdotus asianomistajan puhevaltaa eläinsuojelurikoksissa koskevan säännöksen lisäämiseksi eläinten hyvinvointilakiin | 57 |
| 6.11 | Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen..... | 58 |
| 6.11.1 | Toimenpide-ehdotus viranomaisten välisen tiedonvaihdon tehostamiseksi | 58 |
| 6.12 | Maakunnan velvollisuudet eläinten hyvinvointilaissa | 59 |
| 6.12.1 | Toimenpide-ehdotus HE 154/2018 72 §:n muuttamiseksi ym..... | 59 |
| 6.13 | Hallituksen esityksen 154/2018 82 §:ssä tarkoitettu tarkastusmenettely..... | 60 |
| 6.13.1 | Toimenpide-ehdotus HE 154/2018 82 §:n (tarkastusmenettely) muuttamiseksi..... | 62 |
| 6.13.2 | Toimenpide-ehdotus HE 154/2018 82 §:n yksityiskohtaisten perustelujen muuttamiseksi | 63 |
| 6.14 | Poliisia koskevia kehitystarpeita (Eläinsuojelupoliisi-mallin lisäksi) | 63 |
| 6.14.1 | Toimenpide-ehdotus poliisin toiminnan tehostamiseksi eläinsuojeluasioissa | 63 |
| | Selvityksen tekijän esittely | 69 |
| | Loppusanat | 69 |
| | Lähdeluettelo | 70 |
| | Liitteet | 73 |

1 JOHDANTO

1.1 Selvitystyön tarkoitus

SEY Suomen eläinsuojelun toimeksiannon keskeisenä tarkoituksena oli hankkia tietoa siitä, minkälaisena virkaeläinlääkärit näkevät Helsingin poliisin käyttöönettämän eläinsuojelupoliisi -mallin ja siihen liittyvien viranomaismekanismien tarpeen omilla toiminta-alueillaan. Tähän liittyen yhtenä tarkoituksena oli myös selvittää virkaeläinlääkäreiden kokemien voimattomuuden tunteiden määrää ja sitä, voisiko eläinsuojelupoliisi-mallin valtakunnallistamisesta olla eläinsuojeluvalvonnan tehostumisen lisäksi apua myös eläinlääkäreiden työssäjaksamiseen.

Tarkoituksena oli myös selvittää Ruokaviraston, Aluehallintovirastojen ja Suomen Eläinlääkäriliiton näkemyksiä selvityksen aikana esiin tulleista seikoista.

Selvitystyön lopputulemana oli tarkoitus yksilöidä mahdollisia kehityskohteita, ja laatia niiden pohjalta toimenpideohjelma valtiovallan eläinsuojelullisten pyrkimysten tukemiseksi.

Selvitystyön toteutus on selostettu pääpiirteiltään raportin [liitteessä 1](#).

2 VERKKOKYSELY VIRKAELÄINLÄÄKÄREILLE ELÄINSUOJELUPOLIISIN TARPEESTA

2.1 Yleistä asiaa kyselystä

Kysely toteutettiin laatimalla kysymyspatteri verkkosivustolle⁴, jonka avulla on mahdollista toteuttaa verkkopohjaisia kyselyjä ja analysoida kyselyjen avulla saatua informaatiota.

Kysely sisälsi yhteensä 18 kysymystä/väittämää, joista 16:ssa vastausvaihtoehtoina oli valmiiksi muotoillut vastausvaihtoehdot ja kahdessa tekstikenttä vapaamuotoisen vastauksen antamiseksi. Vastaajilla oli tämän lisäksi mahdollisuus antaa vapaamuotoisesti lisätietoja jokaisen esitetyn kysymyksen kohdalla.

Kyselyssä esitettiin kysymyksiä kohderyhmän ammatillisesta taustasta, eläinlääkäreiden kokemista voimattomuuden tunteista, poliisin ymmärryksestä eläinsuojelulain säännöksistä, poliisin kiinnostuksesta eläinsuojeluasioita kohtaan, poliisin tuomasta lisäarvosta eläinsuojelutarkastuksilla, virka-apusäännöksen käytön vaikutuksista viranomaisyhteistyön tehokkuuteen, poliisin tavoitettavuuden merkityksestä eläinsuojeluasioissa, eläinsuojelupoliisi-mallin potentiaalista eläinlääkäreiden omilla toimialueilla, eläinsuojelupoliisi-mallin potentiaalisesta vaikutuksesta eläinlääkäreiden työssäjaksamiseen, poliisin tiedonhankinnan tärkeydestä eläimiin liittyvien vakavien rikosten torjunnassa, Ankkuri-yhteistyömallin käyttökelpoisuudesta eläinsuojeluvalvonnassa, syistä eläinsuojelulain 63§:n mukaisen ilmoitusvelvoitteen laiminlyönteihin, ja kiiretoimenpiteiden käyttöön liittyvistä haasteista.

Kysely toimitettiin verkkolinkkinä 24.10.2019 kunnaneläinlääkäreille, kunnallisille valvontaeläinlääkäreille, hygieenikkoeläinlääkäreille ja läänineläinlääkäreille. Linkin saatteena oli kuvaus Helsingin poliisilaitokselle syksyllä 2018 perustetun eläimiin liittyvien rikosten tutkintaryhmän toiminnasta ja sen saamasta palautteesta.

Kyselyn vastausaktiivisuutta pyrittiin lisäämään käyttämällä useita eri lähestymistapoja. Suomen Eläinlääkäriliitto otti yhteyttä jäsenistöön, selvityksen tekijä lähetti kyselyn kuntien verkkosivuilla ilmoitettuihin virkasähköpostiosoitteisiin ja Ruokaviraston verkkosivuilla julkaistuihin läänineläinlääkäreiden virkasähköpostiosoitteisiin. Myös Aluehallintovirastoa pyydettiin jakamaan verkkolinkkiä virkaeläinlääkäreiden keskuudessa. Kyselyyn oli mahdollista vastata 22.11.2019 asti.

⁴ SurveyMonkey

Kyselyyn vastasi yhteensä 119 virkaeläinlääkäriä, joista kunnaneläinlääkäreitä oli 56, kunnallisia valvontaeläinlääkäreitä 38, läänineläinlääkäreitä 17 ja hygieenikkoeläinlääkäreitä 8.

Näiden lukujen valossa voidaan todeta, että kysely onnistui tavoittamaan merkittävän määrän Suomen eläinsuojeluvalvonnan toimijoista. Esimerkiksi kunnallisten valvontaeläinlääkäreiden osalta kyselyyn vastasi lähes 60 % rivissä olleista eläinlääkäreistä.⁵

Läänineläinlääkäreistä kyselyyn vastasi lähes joka toinen.

Verkkokyselyn tulosten yhteenveto on luettavissa raportin kappaleesta 3 (sivut 9-15). Tulokset kirjattiin raportin niin, että ensin esitettiin kaikkien kysymykseen vastanneiden virkaeläinlääkäreiden kollektiivinen mielipide kysytystä asiasta. Tämän jälkeen esitettiin vielä erikseen kunnallisten valvontaeläinlääkäreiden ja läänineläinlääkäreiden mielipiteet kysytyyn asiaan.

Valvontaeläinlääkäreiden näkemysten erityinen tarkastelu johtui siitä, että kyseinen eläinlääkäriryhmä tekee paikallistason eläinsuojeluvalvontaa kokopäiväisesti, joten heitä voidaan pitää eräänlaisena runkona Suomessa toteutettavalle eläinsuojeluvalvonnalle. Läänineläinlääkäreiden (AVI) näkemyksiin liittyvä erityishuomio perustui heidän asemaansa kuntien eläinsuojeluvalvontaa ohjaavana viranomaisena.

Verkkokyselyn yksityiskohtaiset tulokset ovat luettavissa raportin [liitteestä 2](#). Tässä yhteydessä esitellään myös vapaamuotoiset kommentit, joita virkaeläinlääkärit antoivat verkkokyselyyn vastatessaan. Osa kommentteista julkaistiin liitteessä sellaisenaan, muista kommentteista koostettiin mahdollisimman kattava luettelomuotoinen tiivistelmä. Valinta sellaisenaan julkaistuihin kommentteihin perustui erityisesti punnintaan, oliko kommentin asiasisältö mahdollista tiivistää sanoman siitä kärsimättä, vai oliko kommentti parasta julkaista sellaisenaan. Osa kommentteista sisällytettiin tiivistelmään niiden lähettäjän anonymiteetin säilyttämiseksi.

⁵ Aluehallintovirastolta 9.12 sähköpostitse saatu tieto: Virkoja kaikkiaan 78, joista täytettynä 68 virkaa (täytetyistä viroista 2 henkilöä oli virkavapaalla ja 2 henkilöä ei ollut vielä aloittanut tehtävissään)

3 YHTEENVETO VERKKOKYSELYN TULOKSISTA

Kyselyn kohderyhmä

Kyselyyn vastanneista 119 virkaeläinlääkäristä kunnaneläinlääkärinä toimii 56 henkilöä, kunnallisena valvontaeläinlääkärinä 38 henkilöä, läänineläinlääkärinä 17 henkilöä ja hygieenikkoeläinlääkärinä 8 henkilöä.

Kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **72 %** on toiminut vähintään 5 vuoden ajan virkaeläinlääkärinä. Yli kymmenen vuoden kokemuksen virkaeläinlääkärin tehtävistä omaa **42 %** kyselyyn vastanneista.

Selkeä enemmistö kyselyyn vastanneista *kunnaneläinlääkäreistä* (85 %) ja *hygieenikkoeläinlääkäreistä* (62 %) käyttää työajastaan alle 10 % eläinsuojeluvalvontaan.

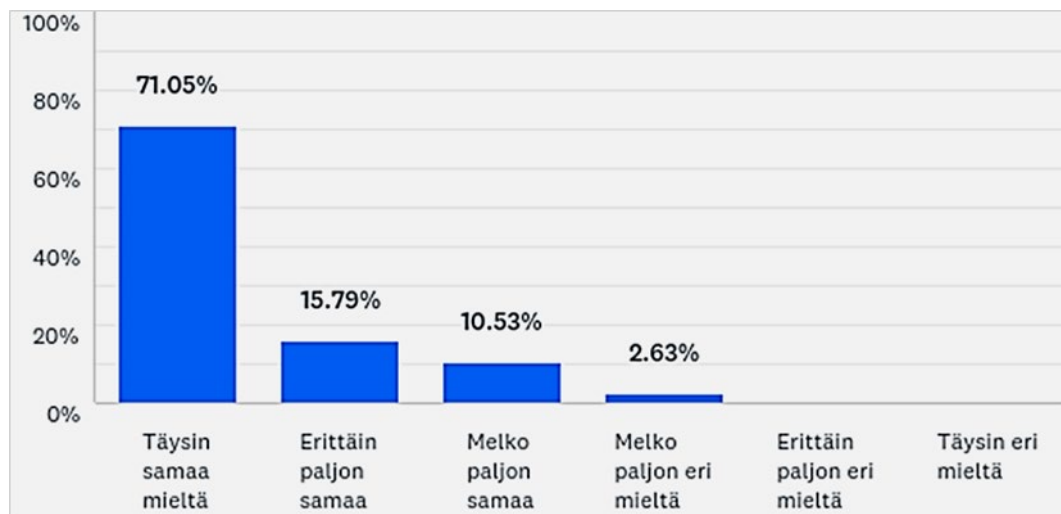
Eläinsuojelupoliisi-mallin kannatus virkaeläinlääkäreiden keskuudessa

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **85,7 %** oli täysin tai erittäin paljon sitä mieltä, että Helsingin poliisin eläimiin liittyvien tutkintaryhmän kaltaisen ryhmän perustaminen oman toiminta-alueensa poliisilaitokselle olisi omiaan parantamaan viranomaisyhteistyötä- ja viranomaistoiminnan tuloksekkuutta eläinsuojeluasioissa. Melko paljon tätä mieltä oli **13,5 %**.

Kunnallisten valvontaeläinlääkäreiden keskuudessa ko. prosenttiosuudet olivat **86,8 %/10,5 %**. (Taulukko 1)

Läänineläinlääkäreiden keskuudessa prosenttiosuudet olivat **94,1 %/5,9 %**.

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **0,8 %** oli asiasta eri mieltä.



Taulukko 1.

Eläinlääkäreiden työssäjaksaminen

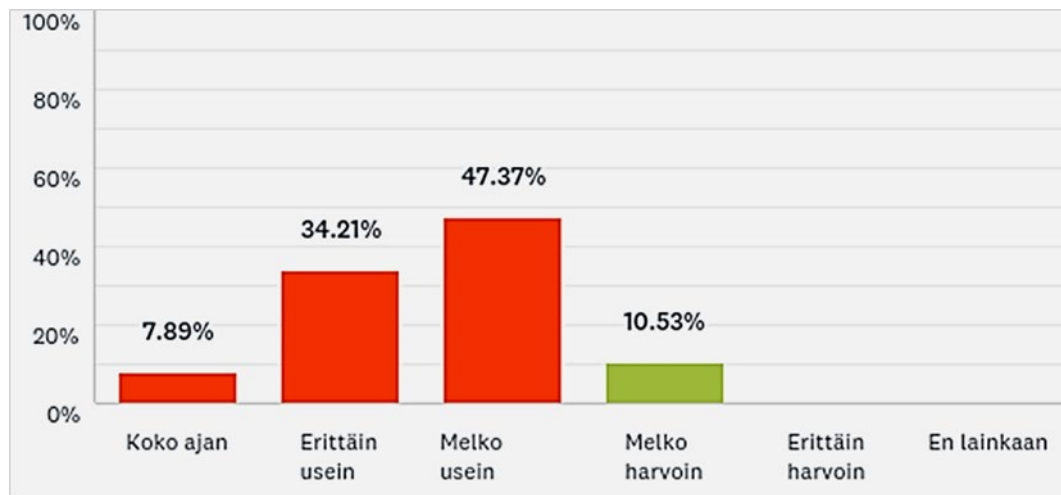
Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **30,3 %** kertoi kokeneensa erittäin usein (26,9 %) tai koko ajan (3,4 %) voimattomuuden tunteita eläinsuojelutehtäviensä hoidossa.

47,1 % vastaajista kertoi kokeneensa voimattomuuden tunteita melko usein.

6,7 % vastaajista kertoi kokeneensa voimattomuuden tunteita erittäin harvoin tai ei lainkaan.

Kunnallisista valvontaeläinlääkäreistä **42,1 %** kertoi kokeneensa voimattomuuden tunteita erittäin usein (34,2 %) tai koko ajan (7,9 %). Tämän lisäksi **47,4 %** kunnallisista valvontaeläinlääkäreistä kertoi kokeneensa voimattomuuden tunteita melko usein (Taulukko 2).

Läänineläinlääkäreistä **17,7 %** kertoi kokeneensa voimattomuuden tunteita erittäin usein (17,7 %). **41,2 %** läänineläinlääkäreistä kertoi kokeneensa voimattomuuden tunteita melko usein.



Taulukko 2.

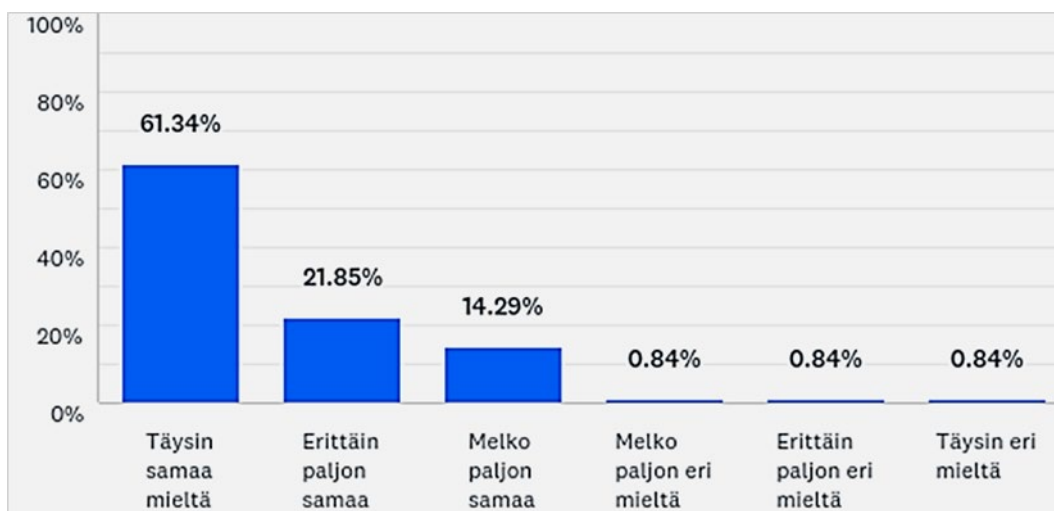
Poliisin tuen merkitys virkaeläinlääkäreiden työssäjaksamiseen

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **83,2 %** oli täysin tai erittäin paljon sitä mieltä, että eläinsuojelupoliisi-mallin valtakunnallinen käyttöönotto parantaisi eläinsuojeluvalvontaa suorittavien eläinlääkäreiden työssä jaksamista. Melko paljon tätä mieltä oli **14,3 %** vastaajista. (Taulukko 3).

Kunnallisten valvontaeläinlääkäreiden keskuudessa ko. prosenttiosuudet olivat **76,3 %/21,1 %**.

Läänineläinlääkäreiden keskuudessa prosenttiosuudet olivat **94,1 %/5,9 %**.

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **2,5 %** oli asiasta eri mieltä.



Taulukko 3.

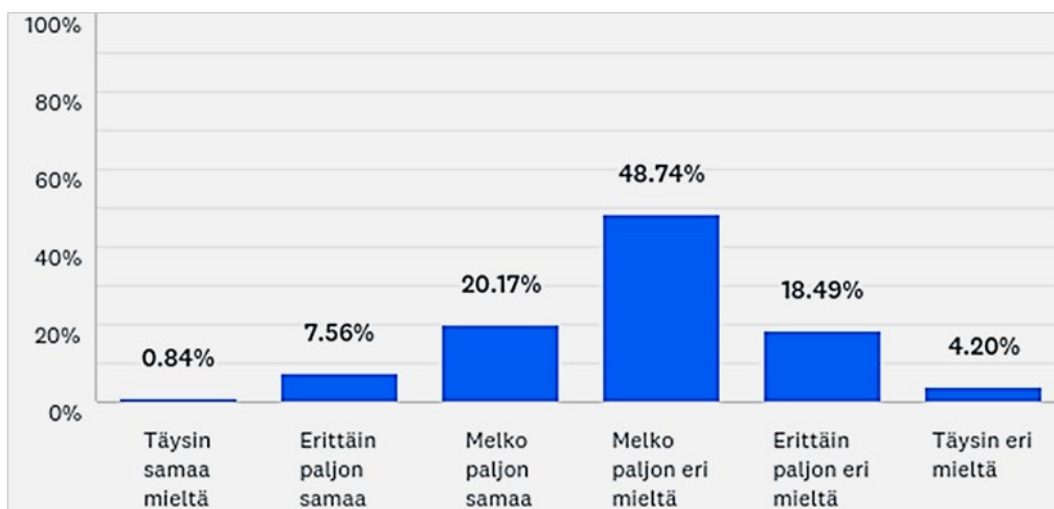
Poliisin ymmärrys eläinsuojelulain säännöksistä

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **8,4 %** oli täysin tai erittäin paljon sitä mieltä, että kotipaikkakuntansa poliisi hallitsee eläinsuojelulain säännökset hyvin. Melko paljon tätä mieltä oli **20,2 %** (Taulukko 4).

Kunnallisten valvontaeläinlääkäreiden keskuudessa ko. prosenttiosuudet olivat **15,8 %/21,1 %**.

Läänineläinlääkäreiden keskuudessa prosenttiosuudet olivat **11,8 %/35,3 %**.

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **71,4 %** oli asiasta eri mieltä (melko paljon eri mieltä 48,7 %, erittäin paljon eri mieltä 18,5 %, täysin eri mieltä 4,2 %).



Taulukko 4.

Poliisin kiinnostus eläinsuojeluasioita kohtaan

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **13,5 %** oli täysin tai erittäin paljon sitä mieltä, että kotipaikkakuntansa poliisi on kiinnostunut eläinsuojeluasioista. Melko paljon tätä mieltä oli **34,5 %** vastaajista.

Kunnallisten valvontaeläinlääkäreiden keskuudessa ko. prosenttiosuudet olivat **29 %/31,6 %**.

Läänineläinlääkäreiden keskuudessa prosenttiosuudet olivat **11,8 %/47,1 %**.

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **52,1 %** oli asiasta eri mieltä (melko paljon eri mieltä 40,3 %, erittäin paljon eri mieltä 9,2 %, täysin eri mieltä 2,5 %).

Poliisin läsnäolon tarve epäilyyn perustuvilla eläinsuojelutarkastuksilla

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **90,8 %** oli täysin tai erittäin paljon sitä mieltä, että eläinsuojelutapauksiin puuttuminen tehostuu, jos eläinsuojeluasioihin perehtynyt poliisi osallistuu tarvittaessa eläinsuojelutarkastusten suorittamiseen heti alusta lähtien ja käynnistää rikostutkinnan jo eläinsuojelutarkastuksen aikana. Melko paljon tätä mieltä oli **7,6 %** vastaajista.

Kunnallisten valvontaeläinlääkäreiden keskuudessa ko. prosenttiosuudet olivat **89,5 %/7,9 %**.

Läänineläinlääkäreiden keskuudessa prosenttiosuudet olivat **76,5 %/17,7 %**.

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **1,7 %** oli asiasta eri mieltä.

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **53,8 %** koki, että poliisin läsnäolon tarve tarkastuksilla realisoituu uhkatekijöiden takia alle 10 % tapauksista.

23,5 % vastanneista koki, että poliisin tarve realisoituu uhkatekijöiden takia 10 %–20 % tapauksista.

Kunnallisten valvontaeläinlääkäreiden keskuudessa ko. prosenttiosuudet olivat **50 %/29 %**.

Läänineläinlääkäreiden keskuudessa prosenttiosuudet olivat **47,1 %/17,7 %**.

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **54,6 %** koki, että poliisin läsnäolo tarve tarkastuksilla realisoituu tapauksen kroonistumisen, tutkinnallisten syiden tms. takia useammin kuin 20 % tapauksista. **22,7 %** vastanneista koki, että poliisin tarve realisoituu näiden seikkojen takia alle 10 % tapauksista.

Kunnallisten valvontaeläinlääkäreiden keskuudessa ko. prosenttiosuudet olivat **55,3 %/18,4 %**.

Läänineläinlääkäreiden keskuudessa prosenttiosuudet olivat **58,8 %/17,7 %**.

Virka-apusäännöksen merkitys viranomaisyhteistyön tehokkuuteen

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **82,4 %** oli täysin tai erittäin paljon sitä mieltä, että eläinsuojeluasioihin liittyvä viranomaisyhteistyö tehostuu, kun eläinlääkärit ja poliisit alkavat tehdä nykyistä enemmän yhteisiä eläinsuojelutarkastuksia *ilman* virka-apusäännöksen- ja siihen liittyvän kirjallisen virka-apupyynnön käyttöä. Melko paljon tätä mieltä oli **13,5 %**.

Kunnallisten valvontaeläinlääkäreiden keskuudessa ko. prosenttiosuudet olivat **76,3 %/21,1 %**.

Läänineläinlääkäreiden keskuudessa prosenttiosuudet olivat **82,4 %/5,9 %**.

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **4,2 %** oli asiasta eri mieltä.

Eläinsuojelulain 63 §:n mukainen ilmoitus

Eläinlääkärit jättävät toisinaan eläinsuojelulain 63 §:n mukaisen ilmoituksen eläimen kaltoinkohtelusta tekemättä.

Kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **47,1 %** pitää tähän ensisijaisena syytä tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä tekijöitä, **31,9 %** poliisin passiivisuutta ja **21 %** jotain muuta syytä.

Kyselyyn vastanneista kunnallisista valvontaeläinlääkäreistä **44,7 %** piti ensisijaisena syytä tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä tekijöitä ja **26,3 %** poliisin passiivisuutta.

Kyselyyn vastanneista läänineläinlääkäreistä **47,1 %** piti ensisijaisena syytä tarkoituksenmukaisuuteen liittyviä tekijöitä ja **29,4 %** poliisin passiivisuutta.

Viranomaisyhteistyöstä tutun Ankkuri-mallin* potentiaali eläinsuojelussa

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **78,2 %** oli täysin tai erittäin paljon sitä mieltä, että moniviranomaisyhteistyöstä tuttua Ankkuri-mallia kannattaisi kokeilla myös eläinsuojeluvalvonnassa esimerkiksi paikallisen valvontaeläinlääkäriin ja poliisin kesken. Melko paljon tätä mieltä oli **16 %** vastaajista.

Kunnallisten valvontaeläinlääkärien keskuudessa ko. prosenttiosuudet olivat **76,3 %/15,8 %**.

Läänineläinlääkärien keskuudessa prosenttiosuudet olivat **82,4 %/11,8 %**.

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **5,9 %** oli asiasta eri mieltä.

*Ankkuri-malli perustuu moniviranomaisyhteistyöhön, jossa eri viranomaiset työskentelevät yhdessä poliisiasemalla. Eri viranomaistoimijat tekevät tiivistä yhteistyötä tuoden kukin ammattiosaamisensa ja taustaorganisaatioidensa tuen ja osaamisen tiimin käyttöön.

Poliisin profiloituminen ja tavoitettavuus eläinsuojeluasioissa

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **68,9 %** oli täysin tai erittäin paljon sitä mieltä, että Helsingin poliisin käyttöön ottama ilmoituskanava (julkinen sähköpostiosoite eläinsuojeluasioille ja kehotus ottaa yhteyttä) on omiaan tehostamaan viranomaistoimintaa eläinsuojeluasioissa, joten vastaavanlainen kansalaisille suunnattu yhteydenottokanava poliisin tavoittamiseksi tulisi ottaa käyttöön kaikilla Suomen poliisilaitoksilla.

Melko paljon tätä mieltä oli **24,4 %** vastaajista.

Kunnallisten valvontaeläinlääkärien keskuudessa ko. prosenttiosuudet olivat **65,8 %/26,3 %**.

Läänineläinlääkärien keskuudessa prosenttiosuudet olivat **76,5 %/23,5 %**.

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **6,7 %** oli asiasta eri mieltä.

Poliisin tiedonhankinta eläimiin liittyvän vakavan rikollisuuden torjunnassa

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **79,8 %** oli täysin (58 %) tai erittäin paljon sitä mieltä (21,8 %), että poliisin tulisi nykyistä useammin suorittaa aktiivista tiedonhankintaa eläimiin liittyvään järjestäytyneeseen-, rajat ylittävään- ja/tai muuten vaikeasti paljastettavaan rikollisuuteen liittyen. Melko paljon tätä mieltä oli **17,7 %** vastaajista.

Kunnallisten valvontaeläinlääkäreiden keskuudessa ko. prosenttiosuudet olivat **65,8 %/31,6 %**.

Läänineläinlääkäreiden keskuudessa prosenttiosuudet olivat **70,6 %/29,4 %**.

Kaikista kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä **2,5 %** oli asiasta eri mieltä.

Haasteet eläinsuojelulain 44 § mukaisten kiiretoimenpiteiden käytössä

Eläinlääkäreiden kommentteissa tuotiin esille suuri määrä erilaisia haasteita eläinsuojelulain 44 §:n mukaisten kiiretoimenpiteiden käytössä. Eläinlääkärit nostivat esille muun muassa haasteet suurten eläinmäärien lopettamiseen tai sijoittamiseen liittyen. Näihin liittyviä haasteita kerrottiin olevan henkilöresurssien puute, hoitopaikkojen puute, kuljetuskaluston puute, välineistön puute (esimerkiksi villiintyneet kissapopulaatiot), yhteistyöverkostojen puute ja muun muassa laskutuksen vaikeudet. Esille nousivat myös esimerkiksi eläinlääkäreiden ajanpuute, oikeusturva (erityisesti yksin toimittaessa), väkivallan uhka, 44 §:n soveltaminen kroonisiin ”rajatapauksiin” ja vaikeudet saada poliisia mukaan tehtävälle.

Muut eläinsuojeluvalvontaan liittyvät asiat

Kyselyn lopuksi virkaeläinlääkärit kommentoivat vielä muita eläinsuojeluvalvontaan liittyviä asioita. Yhteenvedona näistä muista asioista voidaan todeta, että eläinlääkärit kokivat haasteina muun muassa resurssien riittämättömyyden, yhteistyöverkostojen puutteen ja keskusviranomaisten taholta tulevan ohjauksen puutteellisuuden. Esille nostettiin myös esimerkiksi työn kuormittavuus, vastuun liiallinen kohdentuminen päätöksen tehneen eläinlääkäriin harteille, lainsäädännölliset puutteet ja poliisin osaamisen sekä prosessien suuret alueelliset erot.

Useissa kommentteissa tuotiin esille tarve poliisin ja eläinlääkäreiden läheiselle yhteistyölle ja ylipäätään tiimi- ja parityöskentelylle virkaeläinlääkäriin työssä.

4 RUOKAVIRASTON, ALUEHALLINTOVIKASTOJEN JA SUOMEN ELÄINLÄÄKÄRILIITON LAUSUNNOT KYSELYN TULOKSISTA

Verkkokyselyn tulosten yhteenveto toimitettiin 9.12.2019 Ruokavirastolle, aluehallintovirastoille ja Suomen Eläinlääkäriliitolle, joita kaikkia pyydettiin lausumaan vapaamuotoinen näkemyksensä kyselyn tuloksista. Tämän lisäksi pyynnöt sisälsivät kysymyksiä liittyen eläinsuojelupoliisi-mallin valtakunnallistamiseen, Ankkuri-mallin käyttöönottoon ja virkaeläinlääkäreiden kokemuksen voimattomuuden tunteisiin.

Aluehallintovirastoille osoitetut lausuntopyynnöt sisälsivät myös kysymyksen niiden alueella toimivien kunnallisten valvontaeläinlääkäreiden määrästä. Tähän kysymykseen aluehallintovirastojen hallinto- ja kehittämispalvelujen vastuualue antoi kootusti vastauksen kaikkien paikallisten aluehallintovirastojen puolesta.

Lausuntopyynnöissä ilmoitettiin kyselyyn vastanneiden virkaeläinlääkäreiden määrät virkanimikkeittäin. Pynnön yhteydessä ilmoitettiin myös se, että annetut lausunnot tulitisiin liittämään raporttiin.

Ruokavirasto, Suomen Eläinlääkäriliitto ja neljä Suomen kuudesta aluehallintovirastosta vastasi esitettyyn lausuntopyyntöön. Pohjois-Suomen Aluehallintovirasto ja Itä-Suomen Aluehallintovirasto eivät antaneet asiassa lausuntoa.

Annettuihin lausuntoihin viitataan tämän raportin kappaleessa 6 (Toimenpideohjelma). Lausunnot sisällytettiin myös raportin liitteisiin:

Ruokaviraston kannanotto, [LIITE 3](#)

Länsi- ja Sisä-Suomen Aluehallintoviraston lausunto, [LIITE 4](#)

Etelä-Suomen Aluehallintovirasto lausunto, [LIITE 5](#)

Lounais-Suomen Aluehallintoviraston lausunto, [LIITE 6](#)

Lapin Aluehallintoviraston lausunto, [LIITE 7](#)

Suomen Eläinlääkäriliiton lausunto, [LIITE 8](#).

5 POLIISI JA ELÄINSUOJELU

5.1 Poliisin tarve eläinsuojelukentällä

Virkaeläinlääkäreille tehdyn verkkokyselyn tuloksista on vedettävissä johtopäätös, että poliisi koetaan erittäin tärkeänä osana eläinsuojelun viranomaiskoalitiota. Sama viesti on luettavissa eläinsuojelun keskusviranomaisten ja Suomen Eläinlääkäriliiton antamista lausunnoista.

Kyselyn tuloksista ja lausunnoista selvisi myös se, että poliisin toimintaa ja viranomaisten yhteistyötä eläinsuojeluasioissa olisi tarve edelleen kehittää.

Tulevaisuudessa tehtävän kehitystyön toteuttamiseksi on ensiarvoisen tärkeää ymmärtää riittävästi poliisin roolia eläinsuojeluasioissa ja poliisin käytössä olevaa toimenpidevalikoimaa eläinsuojelutehtävien hoitamiseksi.

Johdatus poliisiin toimintaan eläinsuojeluasioita hoitavana viranomaisena on luettavissa tämän raportin [liitteestä 9](#).

6 TOIMENPIDEOHJELMA

Selvitystyön lopputulemana syntyi toimenpideohjelma, joka sisältää kohta kohdalta jokaista potentiaalista *kehityskohdetta koskevan pohdinnan* ja siitä johdetun *toimenpide-ehdotuksen*.

Kehityskohteita koskeva pohdinta ja siitä johdetut toimenpide-ehdotukset perustuvat virkaeläinlääkäreille tehdyn kyselyn tuloksiin, tuloksista annettuihin lausuntoihin ja selvityksen aikana tarkastellusta lähdemateriaalista selvinneisiin seikkoihin.

6.1 Eläinsuojelupoliisi-malli ja muu aiheeseen liittyvä

Mikä se on?

Eläinsuojelupoliisi-mallilla tarkoitetaan tässä yhteydessä toimintamallia, jonka Helsingin poliisilaitos otti käyttöönsä syksyllä 2018. Helsingin poliisilaitokselle perustettiin Suomen ensimmäinen *eläimiin liittyvien rikosten tutkintaryhmä*. Ryhmän tutkinnanjohtajana toimii rikoskomisario Anne Hietala, joka vastaa kaikkien Helsingin alueella tehtyjen eläinsuojelurikosten tutkinnasta.

Ryhmän tehtävänä on ennaltaehkäistä ja tutkia eläimiin liittyviä ja kohdistuneita rikoksia, kehittää eläinsuojelutapauksiin liittyvien prosessien (rikosprosessi ja hallintoprosessi) toimeenpanoa ja tiedottaa eläinten hyvinvointiin vaikuttavista asioista Helsingin poliisilaitoksen alueella. Ryhmän toimintaperiaatteena on, ettei valvontaeläinlääkärin tarvitse enää pyytää virka-apua valvontakäynneille, vaan sitä voidaan tarjota ilman kankeaa virka-apumenettelyä. Poliisin mukana ollessa esitutkinta voidaan aloittaa jo eläinsuojelukäynnin yhteydessä⁶

Ryhmään kuuluvien rikostutkijoiden ensisijaiseksi tehtäväksi on nimetty eläimiin liittyvien rikosten tutkinta, ja tätä seikkaa on painotettu myös kansalaisille ja sidosryhmäviranomaisille suunnatussa viestinnässä. Tällaisen toimintamallin yhtenä keskeisistä eduista voidaan pitää sitä, että organisatorisen järjestäytymisen takia toimivan viranomaisyhteistyön jatkumo eläinsuojeluasioissa voidaan turvata riippumatta yksilötasolla tapahtuvista henkilömuutoksista poliisiyksiköiden sisällä. Tämän asian merkityksellisyys nousi esille myös virkaeläinlääkäreiden antamista kommentteista.

⁶ Seura- ja harrastuseläinten hyvinvoinnin neuvottelukunnan (III) kokouspöytäkirja 4/2018. Kokoukseen oli kutsuttuna mm. rikoskomisario Anne Hietala.

Saatavissa: <https://mmm.fi/documents/1410837/1879706/shehvnk+pk+18.12.18.pdf/4b02cde6-b1b8-2502-c28f-e81787e7ef51/shehvnk+pk+18.12.18.pdf> [Viitattu 13.1.2020]

Eläinsuojelupoliisi-mallin käyttöönoton lainsäädännölliset ja organisatoriset vaikutukset

Eläinsuojelutoiminnan tehostaminen poliisissa eläinsuojelupoliisi-mallin myötä on mahdollista nykyisen lainsäädännön puitteissa. Mallin toimeenpano käsittää vain poliisiorganisaation sisäisiä järjestelyjä, eivätkä ne vaadi muutoksia poliisin toimivaltuussäännöksiin tai eläinsuojelulaissa säädettyyn poliisin rooliin paikallisena valvontaviranomaisena. Toimenpiteet eivät myöskään vaikuttaisi eläinsuojeluvalvonnan valtakunnallisen tai alueellisen ohjauksen järjestelyihin. Esimerkiksi Ruokavirasto totesi⁷ käsityksensä, että Ruokaviraston rooli eläinsuojelulainsäädännön toimeenpanosta ja eläinsuojeluvalvonnan valtakunnallisesta ohjauksesta vastaavana keskusviranomaisena säilyy operatiivisen viranomaistoiminnan käytännön organisointimalleissa mahdollisesti tapahtuvista muutoksista huolimatta.

Myös Etelä-Suomen Aluehallintovirasto totesi, että se ei näe oikeudellisia esteitä eläinsuojelupoliisi-malliin perustuvalla yhteistyöllä. Viraston mukaan toiminnassa on aina muistettava kunkin rooli joko valvojana tai rikoksen selvittäjänä. Aluehallintovirastoilla on yhtäläinen oikeus valvoa eläinten hyvinvointia alueellaan kuin kunnallisilla virkaeläinlääkäreillä. Poliisin kanssa tehtävä yhteistyö tulisi ulottaa tilanteen mukaan koskemaan myös aluehallintoviraston läänineläinlääkäreitä.

Operatiivisella tasolla poliisin eläinsuojelutoiminnan tehostuminen johtaisi mitä todennäköisimmin poliisin ja muiden eläinsuojeluviranomaisten lähentymiseen mitä suuremmissa määrin. Poliisin näkökulmasta katsoen keskeisiä yhteistyöviranomaisia ovat esimerkiksi kunnalliset valvontaeläinlääkärit, jotka ovat pelkästään valvontaan keskittyviä eläinsuojeluviranomaisia. *Ruokavirasto* totesi pitävänsä erittäin tärkeänä, että nykyinen, pelkästään valvontaan keskittyvien eläinsuojeluviranomaisten malli säilyisi myös tulevaisuudessa. Vuoden 2009 lopulla voimaan tullut eläinlääkintähuoltolaki toi kauan kaivatun parannuksen paikallisen ja alueellisen eläinsuojeluvalvonnan organisointiin ja resurssointiin – tätä työtä ei viraston mielestä saa heittää hukkaan.

Viranomaisten näkemyksiä eläinsuojelupoliisi-mallin tarpeesta

Tähänastisen selvitystyön tuloksena voidaan todeta, että eläinsuojelupoliisi-mallin valtakunnallistamista voidaan pitää perusteltuna.

Eläinsuojelupoliisi-malli ja siihen liittyvät matalan byrokratian toimintatavat saivat verkkokyselyyn vastanneiden virkaeläinlääkäreiden keskuudessa selkeän enemmistön kannatuksen. Ruokaviraston, aluehallintovirastojen ja Suomen Eläinlääkäriliiton antamat lausunnot antavat oman tukensa ajatukselle kehittää poliisin toimintaa eläinsuojeluasioissa.

Ruokavirasto totesi lausunnossaan, että SEYn virkaeläinlääkäreille suuntaaman verkkokyselyn tulokset vastaavat hyvin pitkälti Ruokaviraston näkemystä ja kokemusta asiassa. Eläinsuojeluvalvontaa on edelleen tarve kehittää monin eri tavoin. Myös viranomaisten toimintaedellytyksiä on tarve parantaa – eläinsuojeluviranomaisilla on oltava yhteiskunnan tuki työnsä. Ruokaviraston mukaan *yksi isoimmista paikallistasoilla tapahtuneista uudistuksista on Helsingin poliisiin eläimiin liittyviin rikoksiin erikoistuneen tutkintaryhmän perustaminen*. Tapausten keskittäminen ryhmälle, jolla on erityisosaamista eläimiin liittyvien rikosten tutkinnasta, tehostaa selkeästi tutkintaprosessia.

Ruokavirasto kertoi myös mm. siitä, kuinka poliisin osaamista eläinsuojeluasioissa sekä poliisien ja muiden eläinsuojeluviranomaisten välistä yhteistyötä ja tiedonkulkua on vuosien varrella varmistettu ja parannettu monin eri keinoin yhteistyössä alueellisten ja paikallisten virkaeläinlääkäreiden, Ruokaviraston, poliisihallituksen ja eri poliisilaitosten kanssa. Poliisin osaaminen, asennoituminen ja käytännön osallistuminen eläinsuojeluvalvontaan onkin Ruokaviraston näkemyksen mukaan yleisesti ottaen parantunut selkeästi, mutta alueellista vaihtelua viranomaisten yhteistyössä, toimintatavoissa ja tiedonkulussa on edelleen.

Aluehallintovirastojen osalta esimerkiksi **Länsi- ja Sisä-Suomen Aluehallintoviraston** antamassa lausunnosta todettiin poliisitoiminnan tehostamisesta seuraava:

Toive poliisiyhteistyön tiivistämiseen eläinsuojeluvalvontaa tekevien virkaeläinlääkäreiden keskuudessa on kannatettava ja perusteltu. Osin tähän vaikuttaa se, että valvontaa tekevillä eläinlääkäreillä ei aina ole mahdollisuutta parityöskentelyyn ja poliisin mukanaolo koetaan työturvallisuudenkin vuoksi tarpeellisenä. Samoin tutkintaryhmän mukanaolo jo aikaisemmassa vaiheessa prosessia saattaa nopeuttaa eläinsuojeluasioiden etenemistä, kun mahdollinen rikostutkinta saadaan aloitettua jo aikaisemmin hallinnollisen prosessin kulkiessa omaa reittiään.

Suomen Eläinlääkäriliiton lausunnossa todettiin, että liiton pitkäaikainen tavoite on ollut eläinsuojeluun erikoistunut viranomaisketju valvontaeläinlääkäreistä syyttäjiin ja tuomareihin saakka, ja eläinsuojeluasioihin perehtynyt poliisi on tärkeä osa tätä viranomaisketjua. Kyselyyn vastanneista virkaeläinlääkäreistä lähes kaikkien mielestä Helsingin poliisin eläimiin liittyvien rikosten tutkintaryhmän kaltaisen ryhmän perustaminen myös muille poliisilaitoksille voisi parantaa viranomaisyhteistyötä ja viranomaistoiminnan tuloksekkuutta eläinsuojeluasioissa, ja Eläinlääkäriliitto tukee tätä ajatusta voimakkaasti.

Myös sisäministeriöstä ja Poliisihallituksesta kantautuva viesti näyttäisi omalta osaltaan tukevan virkaeläinlääkäreiden tahtotilaa eläinsuojelupoliisi-mallin valtakunnallistamiseen liittyen: sisäministeri Maria Ohisalon ja poliisiylijohtaja Seppo Kolehmainen yhteisessä lehtikirjoituksessa muun muassa todettiin, että ympäristö- ja eläinsuojelurikoksiin tarvitaan riittävä pelote kiinnijäämiselle (HS 30.8.2019)⁸

⁸ Helsingin Sanomat. 30.8.2019.

Saatavissa: <https://www.hs.fi/mielipide/art-2000006220735.html> [Viitattu 13.1.2020]

Muita syitä toimintamallin korkean kannatuksen takana?

Virkaeläinlääkäreiden osoittamaa kannatusta ei voida pitää yllätyksenä, kun otetaan huomioon eläinlääkäreiden kokemien voimattomuuden tunteiden yleisyys: lähes 90 % kyselyyn vastanneista kunnallisista valvontaeläinlääkäreistä kokee melko usein tai useammin voimattomuuden tunteita työssään. Tilannetta voidaan pitää jossain määrin hälyttävänä. Lienee perusteltua kysyä, vaikuttaako tämän kaltainen tilanne myös työn tuottavuuteen.

Hallintolain mukaan viranomaisen on pyrittävä edistämään viranomaisten välistä yhteistyötä.⁹ Tätä velvollisuutta noudattaakseen valtiovallalla on monenlaisia vaihtoehtoja. Yksi vaihtoehto voisi olla Helsingin poliisissa käyttöönotetun eläinsuojelupoliisi-mallin valtakunnallistaminen. Tämä vaikuttaisi tarkoituksenmukaiselta vaihtoehdolta silläkin perusteella, että kyselyyn vastanneiden virkaeläinlääkäreiden selkeän enemmistön mielestä se olisi omiaan tehostamaan eläinsuojeluvalvontaa ja parantamaan virkaeläinlääkäreiden työssäjaksamista.

Selvityksen tuloksista on vedettävissä johtopäätös, että poliisin osaamista ja toimivaltuuksia pidetään tärkeinä asioina. Myös poliisin tuoma turva koetaan merkittäväksi lisäarvoksi tilanteessa, jossa eläinlääkärit joutuvat tekemään tarkastuksia yksin. Esimerkiksi Lounais-Suomen Aluehallintovirasto totesi asiasta mm. seuraavaa:

Valvontaa pitäisi pystyä tekemään parityönä. Tapauksen ja toimintakeinojen pohdinta kollegan kanssa on tehokkaampaa kuin yksin, minkä vuoksi parityöskentelyn kehittämisessä on tärkeää, että työpari on toinen eläinlääkäri tai eläinsuojeluasioihin perehtynyt poliisi. Tarkastuksia tehdään paljon kotirauhan piirissä, minkä vuoksi yksin työskentely ei ole työturvallisuuden ja jaksamisen kannalta kestävää.

Samaa asiaa käsitellään Suomen Eläinlääkäriliiton suosituksessa valvontaeläinlääkäreiden tehokkaan työskentelyn edellytyksiksi.¹⁰

Suosituksen ensimmäisessä kohdassa mainitaan ko. asiasta seuraavaa:

Valvontaeläinlääkärien parityöskentelyn on oltava pääsääntö, ei poikkeus. Tätä tarvitaan erityisesti työturvallisuuden ja todistusvoiman takaamiseksi. Kahden ihmisen havainnot lisäävät myös tarkastuspöytäkirjan tarkkuutta. Toinen tarkastukseen osallistuja voi olla valvontaeläinlääkäri, kunnaneläinlääkäri tai läänineläinlääkäri. Myös poliisi, eläinsuojeluvalvoja tai joku muu sopiva kuten terveystarkastaja voisivat osallistua valvontakäyntiin.

⁹ Hallintolaki 6.6.2003/434, 2 luku 10 §. Finlex.

Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434#O1L2P10> [Viitattu 7.1.2020]

¹⁰ Suomen Eläinlääkäriliiton verkkosivu. Eläinlääkäriliiton suositus valvontaeläinlääkärien tehokkaan työskentelyn edellytyksiksi. 2018.

Saatavissa: https://www.sell.fi/sites/default/files/tyontekijana/suositus_valvontaelainlaakarien_tehokkaan_tyoskentelyn_edellytyksiksi_002.pdf [Viitattu 7.1.2020]

Lähihistorian tulkintoja poliisin roolista eläinsuojeluasioissa

Eduskunnan oikeusasiamies totesi vuonna 2003 antamassaan ratkaisussa¹¹ poliisin roolista eläinsuojeluasioissa muun muassa seuraavaa:

Ensinnäkin poliisin rooli eläinsuojeluasioissa tulisi käsitykseni mukaan olla lähinnä avustava, vaikka esimerkiksi ESL 44 §:n perusteella poliisilla on sinänsä toimivalta tehdä hyvinkin merkittäviä päätöksiä. Käsitykseni mukaan eläinlääkäreillä on ko. alan erityisammattilaisina huomattavasti paremmat valmiudet arvioida tilannetta ja tarvittavia toimenpiteitä. Mikäli eläinlääkäreitä ei ole saatavilla heti paikalle, lienee yleensä mahdollista ainakin keskustella tilanteesta esim. puhelimitse.

Oikeusasiamiehen kannanottoa lukiessa tulee muistaa, että eläinsuojeluasiat-termiin voidaan katsoa sisältyvän paljon muutakin kuin pelkkä eläinsuojelulain mukaisen hallintomenettely ja hallintoprosessi. Siihen liittyy usein myös rikosprosessi, johon sisältyvän rikoksen esitutinnan suorittamisesta poliisi vastaa itsenäisesti.

Todettakoon sekin, että nykyinen laki ei aseta poliisia ja kunnaneläinlääkäreitä ”arvojärjestykseen” hallintomenettelynkään suorittamisen osalta. Molemmilla on yhtäläiset oikeudet suorittaa esimerkiksi eläinsuojelulain 39 §:ssä tarkoitettuja tarkastuksia ja antaa eläimen omistajalle neuvoja, määräyksiä ja kieltoja, tai suorittaa laissa tarkoitettuja kiiretoimenpiteitä.

Näissä olosuhteissa pidän keskusviranomaisten roolia paikallisviranomaisten toimintaa ohjaavana tahona huomattavan tärkeänä. Selkeiden toimintalinjausten puuttuminen aiheuttaisi vaaran, että viranomaistoimintaamme pääsee entistä syvemmin pesiytymään lakiin perustumattomia kirjavia tulkintoja virkaeläinlääkärin ja poliisin rooleista ”tekijänä”, ”avustajana” tai jossain muussa roolissa.

Poliisin rooli eläinsuojeluasioissa korostuu erityisesti esitutkintaviranomaisen tehtävässä.

Todettakoon sekin, että virkaeläinlääkärillä ei ole minkäänlaista esitutkintaviranomaisen roolia eläinsuojelurikosten tutkinnassa, olkoonkin, että eläinlääkärin laatima dokumentaatio voi usein muodostaa keskeistä sisältöä eläinsuojelurikosta koskevaan esitutkintapöytäkirjaan.

Virkaeläinlääkäreitä kannattaa myös kuulla esitutinnan aikana todistajan tai asiantuntijan roolissa, mutta senkin osalta päätöksen tekee poliisi. Tästäkin näkökulmasta katsoen poliisin kategorinen nimeäminen eläinsuojeluasioissa ”lähinnä avustavaksi” toimijaksi voi olla harhaanjohtavaa, ja jopa omiaan vääristämään viranomaiskäytäntöjä laissa säädettyjen tehtävien osalta.

Eläinsuojelulain 63 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus

Vääristyneistä viranomaiskäytännöistä eläinsuojeluasioissa voidaan nostaa esille paikoin vakiintunut käytäntö, jossa poliisi jättää reagoimatta eläinlääkäreiden tekemiin eläinsuojelulain 63 §:n mukaisiin ilmoituksiin (esimerkiksi eläinsuojelutarkastusta koskeva päätös), elleivät ne ole muodoltaan tutkintapyyntöjä. Tämä asia nostettiin esille eläinlääkäreiden toimesta verkkokyselyn yhteydessä.

¹¹ EOAK/1035/4/01

Saatavissa: <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/1035/2001> [Viitattu 13.1.2020]

Tällainen statistin rooliin vetäytyminen, jossa esitutkintalain mukaisia toimenpiteitä ei tehdä ilman virkaeläinlääkäriin lähettämää tutkintapyyntöä, ei kunnioita esitutkintalain henkeä. Tämä johtaa tilanteisiin, joissa eläinsuojelutapauksen kroonistumiselle tarjotaan ikään kuin parempi kasvualusta poliisin hiljaisella hyväksynnällä. Toki virkaeläinlääkäreillä on omat hallinnolliset keinonsa pyrkiä parantamaan eläinten oloja, mutta moni eläinlääkäri kokee nämä keinot riittämättömiksi. Verkkokyselyn kommentteissakin kritisoitiin juuri sitä, että määräyksiä kyllä annetaan, mutta mikään ei muutu. Kommentteissa myös todettiin, poliisin tulisi sakottaa nykyistä enemmän eläinsuojelusäännösten rikkojia. Näihin mielipiteisiin on helppo yhtyä, sillä rahan menettämällä tuntuisi olevan useimmille ihmisille monia muita seuraamuksia suurempi vaikutus.

Osa virkaeläinlääkäreistä jättää eläinsuojelulain 63 §:n mukaisia ilmoituksia poliisille toisinaan tekemättä.¹² Tähän lienee ainakin osasyynä poliisin paikoittainen haluttomuus reagoida eläinlääkäreiden tekemiin ilmoituksiin: 31 % kyselyyn vastanneista virkaeläinlääkäreistä piti poliisin passiivisuutta ensisijaisena syynä ESL 63 §:n mukaisten ilmoitusten tekemättä jättämisiin.

Tässä yhteydessä esitän näkemykseni, että eläinsuojelusäännösten vastaisten tekojen ilmoittamatta jättäminen poliisille ja toisaalta poliisille tehtyjen ESL 63 §:n mukaisten ilmoitusten kirjaamatta jättäminen luo vääristyneen kuvan eläinsuojelurikosten kokonaismäärästä Suomessa.

Valvontaviranomaisten toteamien eläinsuojelusäännösten vastaisten tekojen määrä on moninkertainen verrattuna *poliisin tietoon tulleiden eläinsuojelurikosten* määrään verrattuna. Esimerkiksi YLE:n vuonna 2010 julkaisemassa jutussa¹³ kirjoitettiin seuraavaa:

Virkaeläinlääkärien tekemissä, epäilyyn perustuvissa tarkastuksissa paljastui viime vuonna noin 1 600 eläinsuojelurikosta. Kaikkiaan ulkopuolisen ilmoituksen vuoksi tehtiin 3 200 tarkastusta, eli joka toisessa tapauksessa epäily laiminlyönneistä oli aiheellinen ja johti toimenpiteisiin eläinten tilanteen parantamiseksi.

Ylen tiedot perustunevat (?) Eviran (nyk. Ruokavirasto) tilastotietoon¹⁴. Asiassa on kuitenkin huomioitava mm. uusintatarkastusten osuus, joten esim. vuonna 2018 säännöstenvastaisuuksia sisältäneitä tarkastuskohteita lienee ollut noin n. 1 800 kpl. Näissä tarkastuskohteissa tehdyistä teoista poliisiasiantietojärjestelmään kirjattiin rikoksina vain joitakin satoja tekoa.¹⁵

Tämä kaikki kertonee siitä, että viranomaisten yhteistyötä ei voida pitää tältä osin kovinkaan

¹² Koskela, Tarja. 2017. Optimaalinen eläinsuojelu rikosprosessissa ja julkishallinnossa, Publications of the University of Eastern Finland, Dissertation in Social Sciences and Business Studies No 141, 2017, sivu 59.

Saatavissa: https://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-2390-5/urn_isbn_978-952-61-2390-5.pdf

[Viitattu 13.1.2020]

¹³ Yleisradion verkkosivu. Uutiset. 9.8.2010.

Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-5611360>

[Viitattu 13.1.2020]

¹⁴ Ruokaviraston verkkosivu. Eläinsuojelun valvonta.

Saatavissa: [https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/viljelijat/elaintenpito/elainten-hyvinvointi/elainten-hyvinvoinnin_valvonta_2009.pdf](https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/viljelijat/elaintenpito/elainten-hyvinvointi/elainten_hyvinvoinnin_valvonta_2009.pdf)

https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/viljelijat/elaintenpito/elainten-hyvinvointi/elainten-hyvinvoinnin_valvonta_2018.pdf

[Viitattu 13.1.2020]

15 Vuonna 2018 poliisin tietoon tuli 666 eläinsuojelusäännösten vastaista tekoa (Lähde: Poha).

Näihin tekoihin sisältyy myös muut, kuin valvontaviranomaisten ilmoittamina poliisin tietoon tulleet rikokset.

toimivana. Asia on valitettava siinäkin mielessä, että rikosten kokonaismäärällä lienee vaikutusta muun muassa kriminaalipoliittiseen päätöksentekoon.

Poliisin eläinsuojelutoiminnan resursointi

Eläinsuojelurikokset näyttävät jääneen vähälle huomiolle poliisissa. Muista saman tasoisen rangaistusasteikon omaavista rikoslajeista voidaan mainita esimerkkinä talousrikokset, joiden tutkinnasta vastaa useamman sadan talousrikostutkintaan erikoistuneen rikostutkijan joukko.¹⁶ Olisi kohtuullista, että myös eläinsuojelurikosten tutkinta keskitettäisiin pääsääntöisesti erikoisosajille. Esimerkiksi kahden eläinsuojelurikostutkijan nimittäminen per poliisilaitos tarkoittaisi koko Suomen mittakaavassa vain 22 eläinsuojelurikoksiin erikoistuneen rikostutkijan verkostoa. Määrä olisi maltillinen verrattuna muihin erityistä osaamista vaativien rikoslajien tutkijamääriin, mutta se loisi pitkään kaivatun pohjan eläinsuojelurikostutkinnan ja siihen liittyvän viranomaisyhteistyön kehittymiselle. Asiassa tulisi ottaa huomioon myös se, että edellisessä kappaleessa kerrotun tavoin eläinsuojelurikosten tosiasiallinen määrä on todellisuudessa merkittävästi suurempi mitä poliisin tilastot antavat ymmärtää.

Poliisin tuoma lisäarvo eläinsuojelutarkastuksilla

Ruokaviraston mukaan poliisin osallistuminen tarvittaessa eläinsuojelutarkastusten suorittamiseen jo alusta alkaen tehostaa ja turvaa tarkastusten ja koko prosessin läpivientä.

Onkin todennäköistä, että eläinsuojelupoliisi-mallin valtakunnallistaminen tehostaisi eläinsuojeluasioihin liittyviä prosesseja, ja esimerkiksi poliisin osallistuminen eläinsuojelutarkastuksille eläinsuojelulain 39 §:n (ilman virka-apusäännöksen käyttöä) tai pakkokeinolain nojalla, muodostuisi luonnolliseksi osaksi viranomaisyhteistyötä eläinsuojeluasioissa.

Tätä voidaan pitää tavoiteltavana asiana ottaen huomioon sen, että verkkokyselyn tulosten perusteella eläinlääkärit kokevat poliisin läsnäolon tärkeäksi muissakin kuin kaikkein vakavimmissa/kiireitoimenpiteitä vaativissa tapauksissa. Virkaeläinlääkäreiden selkeä enemmistö koki, että eläinsuojelutapauksiin puuttuminen tehostuu, jos eläinsuojeluasioihin perehtynyt poliisi osallistuu tarvittaessa eläinsuojelutarkastusten suorittamiseen heti alusta lähtien ja käynnistää rikostutkinnan jo eläinsuojelutarkastuksen aikana. Samaa mieltä oltiin siitä, eläinsuojeluasioihin liittyvä viranomaisyhteistyö tehostuu, kun eläinlääkärit ja poliisit alkavat tehdä nykyistä enemmän yhteisiä eläinsuojelutarkastuksia ilman virka-apusäännöksen ja siihen liittyvän kirjallisen virka-apupyynnön käyttöä.

Verkkokyselyn tulosten perusteella voidaankin karkeasti arvioida, että pelkästään tutkinnallisten yms. syiden takia poliisin osallistumista useammalle kuin 1 300:lle epäilyyn perustuvalla

16 Keski-suomalaisen verkkosivu. 26.1.2016.

Saatavissa: <https://www.ksml.fi/talous/Harmaan-talouden-tutkinta-tulee-kalliiksi/717950> [Viitattu 13.1.2020].

tarkastuksella vuosittain voitaisiin pitää perusteltuna. Laskelma¹⁷ perustuu virkaeläinlääkäreiden vastauksiin poliisin tuomasta tutkinnallisesta yms. lisäarvosta epäilyyn perustuvilla tarkastuksilla. Toisaalta asiassa tulee miettiä myös poliisin resurssien tarkoituksenmukaista käyttöä: toisinaan virkaeläinlääkäriltä saatava dokumentaatio riittää ko. jutun todisteluksi, jolloin tutkijalle vapautuu aikaa suorittaa tutkintatoimia muiden tutkinnassa olevien eläinsuojelurikosten selvittämiseksi. Poliisin tarve tarkastuksilla ei kuitenkaan ole vähenemään päin, sillä epäilyyn perustuvien tarkastusten määrä on lähes säännömukaisesti kasvanut viime vuosien aikana: vuonna 2007 tällaisia tarkastuksia tehtiin noin 3 000, kun vuonna 2016 tarkastuksia tehtiin jo reilusti yli 6 000 kappaletta.

Verkkokyselyn tulokset heijastelevat sitä, että virkaeläinlääkärit kokevat poliisin läsnäolon tarkastuksella lisäarvoa tuovaksi suurimmassa osassa sellaisia tapauksia, joissa on todettu jonkin asteista eläinsuojelusäännösten vastaista toimintaa. Pidän tätä varsin ymmärrettävänä ottaen huomioon, että poliisilla on teknisen ja taktisen osaamisensa lisäksi oikeudet käyttää myös esimerkiksi poliisilaisissa ja pakkokeinolaissa sille suotuja toimivaltuuksia virkatehtävänsä hoitamiseksi. Oli mielenkiintoista huomata myös se, että uhkatekijöihin liittyvä poliisin tarve epäilyyn perustuvilla tarkastuksilla realisoituu virkaeläinlääkäreiden arvion mukaan tutkinnallisia yms. seikkoja harvemmin. Kyselyyn vastanneiden eläinlääkäreiden enemmistön mukaan uhkatekijöitä sisältyy alle 10 % kaikista tapauksista, joka tarkoittaisi karkeasti ottaen alle 650 tarkastusta vuosittain. Huomionarvoista on, että virka-apusäännöksen¹⁸ käytön mahdollisuus on rajattu sanamuotonsa perusteella koskemaan vain uhkatilanteita, joissa eläinlääkäreitä estetään suorittamasta virkatehtävänsä, ja esteen poistaminen edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttöä. Näin ollen kyseinen säännös ei riitä vastaamaan virkaeläinlääkärin ja poliisin yhteistyön kokonaistarpeeseen, jossa erittäin tärkeää roolia edellä kerrotuin perustein näyttelee erityisesti poliisin tuoma tutkinnallinen yms. lisäarvo.

Eläinsuojelupoliisi-mallin mukanaan tuomista muista hyödyistä

Eläinsuojelupoliisi-mallin valtakunnallistamisen myötä olisi mahdollista ottaa käyttöön myös esimerkiksi erityinen kansalaisille tarkoitettu yhteydenottokanava, eläinsuojeluasioita koskeva poliisin sähköposti, jonka kautta kansalaiset voisivat ottaa suoraan yhteyttä eläinsuojeluasioista vastaavaan poliisiin. Tämäkin idea sai taakseen kyselyyn vastanneiden virkaeläinlääkäreiden enemmistön, mutta myös epäilyä systeemin toimivuudesta ilmeni. Sähköpostiosoitteen osalta tuleekin miettiä tarkoin sitä, tuoko toimintamalli tarkoituksenmukaisella tavalla lisäarvoa eläinsuojeluasioiden hoitoon poliisilaitoksen alueella. Lisäarvon tuomista pohdittaessa tulee ottaa huomioon mm. jo olemassa olevat viranomaisien yhteydenottokanavat ja niiden toimivuus, paikalliset viranomaisresurssit sekä eläinsuojelutapauksiin liittyvät paikalliset ominaispiirteet. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksella käyttöönotettu sähköpostikanava on välillä ollut vaarassa tukkeutua kansalaisten lähettämien vihjeiden paljoudesta.

¹⁷ Epäilyyn perustuvia tarkastuksia tehtiin Ruokaviraston tilastojen mukaan vuonna 2018 yhteensä 6 508 kpl. Virkaeläinlääkäreiden enemmistön mukaan poliisi läsnäolo toisi pelkästään tutkinnallista yms. systä lisäarvoa useammalla kuin joka viidennellä tarkastuksella.

18 Eläinsuojelulaki 4.4.1996/247, 4 luku 50 §. Finlex.

Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1996/19960247#L4P50> [Viitattu 13.1.2020].

Sähköpostien prosessointi syö poliisin vähäisiä resursseja, joten voisi olla tarkoituksenmukaisempaa kohdistaa nämäkin resurssit varsinaisten tutkintatoimenpiteiden suorittamiseen. Helsinki on maantieteellisen sijaintinsa takia otollinen alue esimerkiksi eläinten salakuljetukselle, joten ryhmän resursseja tulisi kohdentaa eläinsuojelutapausten seulonnan sijasta selkeisiin rikostapauksiin, jotka toisinaan vaativat hyvinkin monisäikeisiä tutkintatoimia selvittääkseen. Tämän takia Helsingin ryhmä onkin päätenyt suosittelemaan käytäntöä, jossa eläinsuojeluilmoitukset ja -vihjeet menisivät ensisijaisesti valvontaeläinlääkäreille¹⁹.

Myös järjestäytyneeseen-, rajat ylittävään- ja/tai muuten vaikeasti paljastettavaan eläinrikollisuuteen liittyvä tiedonhankinta tulisi todennäköisesti lisääntymään eläinsuojelupoliisi -mallin valtakunnallistamisen myötä. Tämänkin osa-alueen tehostamiselle on virkaeläinlääkäreiden keskuudessa vankka kannatus. On selvää, että poliisin taktinen- ja tekninen osaaminen yhdistettynä lain sille suomiin toimivaltuuksiin mahdollistaisi nykyistä tehokkaamman tiedonhankinnan eläimiin liittyvien rikosten tutkinnassa. Tällaisen toiminnan tulisi sisältyä eläinsuojelupoliisiryhmien tutkijoiden työnkuvaan sen luontaisena osana. Vakavien eläinsuojelujuttujen tutkinnassa tulisi käyttää tarpeen mukaan esimerkiksi salaisia pakkokeinoja, kuten televalvontaa ja suunnitelmallista tarkkailua tiedonhankinnan tukena.

Eläinsuojelupoliisi-mallin käyttöönotto tehostaisi myös eläinsuojelulain mukaisten kiiretoimenpiteiden suorittamista. Verkkokyselyn tuloksena saaduista vastauksista selvisi, että kiiretoimenpiteiden toteuttaminen on toisinaan erittäin kuormittava toimenpide, ja se jää usein virkaeläinlääkäreiden yksin suoritettavaksi. Eläinsuojelupoliisi-mallin myötä virkaeläinlääkärit saisivat tuekseen asiaan perehtyneitä poliiseja, jolloin kuormitus olisi mahdollista jakaa useamman virkamiehen kesken.

Poliisin eläinsuojelutoiminnalle asetetut vaatimukset tulevaisuudessa

Eläinten hyvinvointilain 75 §:n (HE) mukaan valvontaviranomaisen tulee järjestää eläinten hyvinvointimääräysten noudattamisen valvonta niin, että se on laadukasta ja tehokasta. Tämä säännös koskisi voimaan tullessaan kaikkia ko. laissa säädettyjä valvontaviranomaisia. Verkkokyselyn tulosten perusteella vaikuttaisi siltä, että ainakin poliisin olisi tehostettava toimintaansa tämän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi. Toki joillakin alueilla poliisien eläinsuojelutoiminta on jo nyt ensiluokkaista, mutta valtakunnallisessa mittakaavassa olisi parannettavaa. Puutteita näyttäisi löytyvän niin osaamisessa kuin kiinnostuksessakin. Alueellisista eroista johtuu tilanne, jossa perustuslailla turvattu yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan toteutuminen saattaa vaarantua eläinsuojelurikosten tutkinnan osalta.

Edellä kerrottu ei kuitenkaan yllätä, sillä poliisissa ei ole selkeää urapolkua eläinsuojeluasioihin erikoistumiseksi. Tämän takia eläinsuojelujuttujen hoito jää toisinaan niistä kiinnostumattomien ja tietämättömien poliisien hoidettavaksi.

19 Rikoskomisario Anne Hietalan puhelinhaastattelu 18.1.2020.

Helsingin poliisilaitokselle perustettu eläimiin liittyvien rikosten tutkintaryhmä voisi toimia mallina tavasta, jonka avulla toistaiseksi vaatimattomampaa tulosta eläinsuojeluasioissa tekevien poliisiyksiköiden olisi mahdollista saavuttaa uuden eläinsuojelulainsäädännön asettamat vaatimukset eläinsuojeluvalvonnan laadun ja tehokkuuden suhteen. Tätä kehitystyötä tehtäessä tulee aina ottaa huomioon myös alueelliset erityispiirteet. Valtakunnallisella tasolla valvontaa kehittävä Ruokavirasto totesikin lausunnossaan, että valvonnan tehokkuuden, laadun ja vaikuttavuuden kannalta on olennaisen tärkeää, että sitä kehitetään myös paikallisesti alueen omat ominaispiirteet ja kehittämistarpeet huomioiden.

6.1.1 Toimenpide-ehdotus eläinsuojelupoliisi-mallin valtakunnallistamiseksi

Esitän, että Suomen jokaiselle 11 poliisilaitokselle perustetaan *eläimiin liittyvien rikosten tutkintaryhmä*, joihin kuhunkin nimetään kaksi eläinsuojelujuttuja päätoimisesti tutkivaa rikostutkijaa ja yksi tutkinnanjohtaja. Ryhmät perustettaisiin pääsääntöisesti laitosten pääpoliisiasemille, mutta tarkoituksenmukaisuussyiden vallitessa niiden sijoituspaikka voisi olla myös jokin muu poliisilaitoksen alueella toimivista poliisiasemista. Ryhmien sijoituspaikkaa pohdittaessa tulee ottaa huomioon muun muassa Ruokaviraston ja Aluehallintovirastojen kertomat seikat eläinsuojeluvalvontaan liittyvistä alueellista erikoispiirteistä ja muista seikoista, sekä tilastotieto epäilyyn perustuvien eläinsuojelutarkastusten maakuntakohtaisista määristä.

Ryhmän rekrytointi tulee tehdä mahdollisuuksien mukaan valtakunnallisesti, jolloin tehtävään valikoituvat kaikkein motivoituneimmat eläinsuojelun osaajat poliisissa. Kunkin ryhmän minimi olisi 2 rikostutkijaa, sillä tällä kokoonpanolla ryhmä pystyisi täyttämään eläinsuojelutehtävien hoitamisessa myös hälytyspartion funktion fyysistä vastarintaa potentiaalisesti sisältävissä eläinsuojelutapauksissa. Tällaisia tapauksia voivat olla esimerkiksi eläinsuojelulain 44 §:n mukaisia kiiretoimenpiteitä edellyttävät eläinsuojelutapaukset.

Ryhmän tutkijoilla olisi lähtökohtainen *pöytäkirjavastuu* kaikkien poliisilaitoksen alueella tapahtuneiden eläinsuojelusäännösten vastaisten tekojen osalta. Yksittäisiä tutkintatoimenpiteitä voisi tarkoituksenmukaisuussyiden vallitessa suorittaa myös muut poliisilaitoksen alueella (useita poliisiasemia) toimivat poliisihenkilöt. Uuden ryhmän tarkoituksena ei olisi myöskään romuttaa jo toiminnassa olevia poliisi–eläinlääkäri yhteistyösuhteita, jotka ovat osoittaneet toimivuutensa historian saatossa.

Ryhmän tutkinnanjohtajalla voisi olla myös muita vastuita, mutta sama tutkinnanjohtaja vastaisi kaikista alueensa eläinjuttujen tutkinnasta.

Tutkintaryhmät tulee tunnustaa laitosten sisällä myös organisatorisella tasolla, ei vain henkilötasolla. Ryhmän vastuualue kirjataan poliisilaitoksen virallisiin asiakirjoihin, jotka koskevat poliisilaitoksella suoritettavan rikostutkinnan järjestelyjä. Näin toimien varmistetaan siitä, että toiminta ei vaarannu yksittäisten virkamiesten siirtyessä muihin tehtäviin.

Ryhmän perustamisesta kannattaa tiedottaa poliisihallinnon sisäisiä kanavia pitkin myös valtakunnallisesti, jotta eri poliisilaitosten ryhmillä olisi mahdollisuus verkostoitua keskenään.

Sidosryhmäviranomaisille asiasta kannattaisi tiedottaa erikseen. Eläinsuojeluasioista vastaavien poliisien henkilöityminen takaisi lähtökohtaisesti sen, että esimerkiksi kunnallisilla valvontaeläinlääkäreillä olisi jatkuva mahdollisuus ottaa yhteyttä eläinsuojeluasioihin perehtyneeseen ja niistä kiinnostuneeseen rikostutkijaan. Näin virkaeläinlääkärit voisivat olla varmoja muun muassa siitä, että poliisille tekemänsä eläinsuojelulain 63 §:n mukaiset ilmoitukset käsiteltäisiin asianmukaisesti, ja että he saisivat poliisilta tukea matalalla kynnyksellä. Sidosryhmäyhteistyön järjestämisessä tulee ottaa huomioon myös aluehallintovirastoissa toimivat läänineläinlääkärit, joiden tehtävänä on ohjata kuntien eläinsuojeluvalvontaa sekä valvoa eläinsuojelulain ja määräysten noudattamista.

Ryhmät tulisivat profiloitumaan eläinsuojelurikoksia tutkivana tahona myös kansalaisille. Tämä profiloituminen tapahtuisi esimerkiksi eläinsuojelurikoksiin- ja niiden ennaltaehkäisyyn liittyvän tiedottamisen kautta. Poliisilaitosten verkkosivuilla voitaisiin myös tiedottaa sähköpostiosoitteesta, jonka kautta kansalaisten olisi mahdollista ottaa yhteyttä ei-kiireellisissä eläinsuojeluasioissa.²⁰ Tällaisen kanavan käyttöönottoa harkittaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon kappaleessa 6.1 (sivut 25–26) esitetty pohdinta kaikilta osiltaan.

Ryhmien toiminta perustuisi matalan byrokratian toimintamalleihin. Esimerkiksi virka-apusäännöksen käyttö olisi toissijainen, sillä ryhmän osallistuminen eläinsuojelutarkastuksille perustuisi rakentavalle dialogille paikallisen virkaeläinlääkärin kanssa.

Ryhmille kuuluvien rikosjuttujen ja muiden vastuiden valikoitumisessa tulee ottaa huomioon paikalliset olosuhteet, ja muut tarkoituksenmukaisuuteen liittyvät seikat. Lähtökohtaisesti ryhmille tulisi kuulumaan seuraavien rikoslajien tutkinta ja muut tehtävät:

- Eläinsuojelurikokset ja -rikkomukset
- Eläintenpitokieltojen rikkomiset (eläinsuojelurikkomus)
- Eläinkuljetusrikkomukset
- Luonnonvararikokset: Metsästysrikkokset ja kalastusrikkokset
- Eläinten laiton maahantuonti, salakuljetus sekä lainvastainen eläinkauppa – yhteistyössä Tullin kanssa
- Eläinsuojelutarkastusten suorittaminen yhteistyössä virkaeläinlääkäreiden kanssa
- Poliisilaitosten sisäisen koulutuksen suunnittelu ja toimeenpano
- Yhteistyö Poliisiammattikorkeakoulun kanssa valtakunnallisten koulutusohjelmien suunnittelemiseksi ja toimeenpanemiseksi
- Valtakunnallinen yhteistyö muiden eläimiin liittyvien rikosten tutkintaryhmien kanssa
- Eläinsuojeluasioihin liittyvä tiedottaminen.

20 Kiireellisissä, akuuteissa tapauksissa tulee ottaa yhteyttä yleiseen hätänumeroon 112.

Koirakuriin liittyvistä jutuista mainittakoon, että niiden tutkiminen sisältyi täysimääräisesti esimerkiksi Helsingin ryhmän toimenkuvaan sen ensimmäisenä toimintavuonna. Näiden juttujen suuren määrän takia tutkinnan järjestelyjä on nyt järkiperäistetty niin, että ryhmän vastuulla on enää vakavimmat koirakuriin liittyvät tapaukset – käytännössä ne, joissa koira on purrut ihmistä (ja ihminen vaatii rangaistusta vamman tuottamuksesta). Näin toimien eläimiin liittyvien rikosten tutkintaryhmälle vapautuu enemmän resursseja nimenomaan vakavimpien eläimiin liittyvien rikosten tutkintaan.²¹

Tulevaisuutta ajatellen voidaan visioda, että eläimiin liittyvien rikosten tutkintaryhmä voisi kuulua joillakin poliisilaitoksilla isompaan, luontokeskeisiä arvoja suojelemaan yksikköön, jonka vastuulla olisi eläinsuojelurikosten lisäksi myös ympäristö- ja luonnonvararikokset. Tämä voisi olla perusteltua muun muassa siitä syystä, että toisinaan luonnonvararikosten²² ja ympäristörikosten²³ tapauksissa tulee tutkittavaksi myös jokin eläinsuojelusäännösten vastainen teko. Tällaisen tutkintayksikön muodostaminen voisi tulla paikallisesti kokeiltavaksi alueilla, joiden maantieteelliset-, organisatoriset- ja muut erityispiirteet tukisivat näiden asioiden yhdistämistä yhden yksikön alle. Esimerkiksi Helsingin poliisilaitoksella tämän kaltainen kokeilu on jo alkanut²¹.

Eläinsuojelupoliisi-mallin valtakunnallistamista harkittaessa tulee ottaa huomioon myös kansanedustajien tekemät toimenpideoitteet (TPA 4/2019²⁴, TPA 5/2019²⁵) eläinsuojelurikostutkinnan tehostamiseksi.

21 Rikoskomisario Anne Hietalan puhelinhaastattelu 18.1.2020.

22 Poliisin verkkosivu: Tiedotteet. Pohjanmaan poliisilaitoksen tiedote 17.12.2015.

Saatavissa: https://www.poliisi.fi/tietoa_poliisista/tiedotteet/1/1/pohjanmaan_poliisilaitoksen_tiedote_17_12_2015_42622
[Viitattu 13.1.2020]

23 Vihdin Uutisten verkkosivu 15.9.2015.

Saatavissa: <https://www.vihdinuutiset.fi/artikkeli/318523-torkea-elainsuojelurikos-ja-ympariston-turmeleminen-lohjalaisella-lammastilalla> [Viitattu 13.1.2020]

24 Eduskunnan verkkosivu. Vaski. Kansanedustajan toimenpideoite TPA/4/2019.

Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskuntaAloite/Documents/TPA_4+2019.pdf [Viitattu 13.1.2020]

25 Eduskunnan verkkosivu. Vaski. Kansanedustajan toimenpidealoite TPA/4/2019.

Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/EduskuntaAloite/Documents/TPA_5+2019.pdf [Viitattu 13.1.2020]

6.2 Ankkuri-malli

Helsingin poliisilaitoksella pilotoidun eläinsuojelupoliisi-mallin seuraavana kehitysversiona voisi pitää ns. Ankkuri-mallia, jossa esimerkiksi valvontaeläinlääkärit (ja sosiaaliviranomaiset) siirtyisivät työskentelemään poliisilaitokselle eläinrikoksia tutkivan ryhmän yhteyteen. Tällä tavoin eri viranomaistoimijat tekisivät tiivistä yhteistyötä tuoden kukin ammattiosaamisensa taustaorganisaatioidensa tuen ja osaamisen eläinsuojelutiimin käyttöön.

Ankkuri-mallia voidaan pitää operatiivisessa mielessä vähäisen byrokratian toimintamallina, jossa eri viranomaistoimijat tekevät työtä yhteisessä tiimissä, ja näin toimien ottavat oppia toistensa työskentelytavoista ilman kynnystä kysyä ”tyhmiä kysymyksiä”, tai tarvetta lähettää lippulappusia viranomaisyhteistyön käynnistämiseksi.

Myös Ankkuri-malli sai virkaeläinlääkäreiden keskuudessa korkean kannatuksen.

Ruokaviraston, Aluehallintovirastojen ja Suomen Eläinlääkäriliiton keskuudessa Ankkuri-mallin mahdollinen käyttöönotto herätti melko laajaa keskustelua sen mahdollisesti mukanaan tuomista eduista ja haitoista. Lausunnoissa nostettiin esille muun muassa seuraavia Ankkuri-malliin liittyviä näkökulmia:

Ruokaviraston mukaan Ankkuri-mallin käyttöönottoa harkittaessa, jossa ainakin valvontaeläinlääkärit siirtyisivät fyysisesti työskentelemään eläinrikoksia tutkivan poliisin tiloihin, on hyvä ottaa huomioon viranomaisten eri roolit. Valvontaeläinlääkäreiden ensisijainen tehtävä on varmistaa, että tarkastetuissa pitopaikoissa eläintenpito tapahtuu eläinsuojelulainsäädännön edellyttämällä tavalla ja tarvittaessa ryhtyä toimenpiteisiin eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Ruokavirasto pitää tärkeänä, että valvontaeläinlääkäreiden yhteys muihin ympäristöterveydenhuollon viranomaisiin sekä kunnan praktiikkaa tekeviin eläinlääkäreihin säilyy.

Länsi- ja Sisä-Suomen Aluehallintovirasto totesi lausunnossaan, että sen toimialueella Ankkuri -mallin kokeileminen olisi tarpeen eläinsuojeluasioiden pitkien käsittelyaikojen lyhentämiseksi. Se myös totesi, että mikäli Ankkuri-mallia halutaan soveltaa Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintoviraston alueella, aluehallintovirastotasolla luonteva paikka sille on Vaasassa, koska kotieläintuotanto on keskittynyt maassa vahvasti Pohjanmaan alueelle.

Etelä-Suomen Aluehallintoviraston lausunnossa todettiin, että Ankkuri-malliin kuuluva fyysinen samassa paikassa työskentely on varmasti hyväksi asioiden hoidolle, mutta ei liene aivan välttämätön digitaalisen yhteydenpidon aikakautena. Toisaalta mahdollisuus istuttaa eri viranomaisia samaan toimistoon (joko poliisiin tai valvontayksikön toimistoon) toteuttaa erinomaisen hyvin valtionhallinnon nykyistä tavoitetta toimia ilmiölähtöisesti, kussakin tilanteessa vaikuttavasti ja hyödyntäen viranomaisten välistä yhteistyötä antamatta organisaatioiden rajojen tätä vaikeuttaa. Tämä tavoite on ilmaistu myös Avien ja ELYjen yhteisessä strategiassa 2020–2024. Edelleen lausunnossa todettiin, että tulevaisuudessa kokeiluissa olisi hyvä ottaa mukaan pohdintaan

tarpeeksi laajojen alueiden yhteistoiminnan järjestäminen – näin selviäisi, millaisia lainsäädännöllisten tai toiminnallisten esteiden purkua asiaan liittyy.

Lounais-Suomen Aluehallintoviraston mielestä Ankkuri-malli kuulostaa saadun selvityksen perusteella ”melko raskaalta järjestelyltä”. Lausunnossa todettiin myös mm. se, että jos Ankkuri-mallia päädytään kokeilemaan, tulee varmistaa, että yhteistyö praktikkoeläinlääkärien, tarkastuseläinlääkärien sekä muiden kunnallisten viranomaisten ja ELY-keskuksen kanssa ei vähene ja tätä kautta alueen ja substanssin tuntemus ei heikkene.

Lapin Aluehallintovirasto totesi lausunnossaan, että Ankkuri-mallia kannattaa kokeilla alueilla, joissa on eniten tapauksia. Lapin AVI:n alueella kokeilu tuskin tässä vaiheessa kannattaa. Eri viranomaistahojen roolia eläinsuojeluviranomaisin kannattaa kirkastaa.

Suomen Eläinlääkäriliiton mukaan Ankkuri-yhteistyötä kannattaa kokeilla, mutta toteaa samalla, että valvontaeläinlääkäreillä voi olla toimialueesta riippuen hyvin paljon myös muita kuin eläinsuojeluvälvönnän tehtäviä. Valvontaeläinlääkäreitä työllistävät muun muassa eläintautilain nojalla tehtävä valvonta, eläinten vientitarkastukset ja mahdolliset alkutuotannon elintarvikehygieniaan liittyvät valvontatehtävät. Näissä tehtävissä yhteistyö alueen muiden eläinlääkärien ja viranhaltijoiden kanssa on hyvin tärkeää.

Eläinsuojeluvälvontaa koskevien kehitysideoiden harkinnassa tulee ottaa huomioon paikalliset olosuhteet ja niistä johtuvat tarpeet. Kehitysidea saattaa yhdellä alueella tuottaa paljonkin lisäarvoa, kun taas toisella alueella siitä voi olla jopa haittaa. Uskoakseni Ankkuri-malli ei tee tässä asiassa poikkeusta. Esimerkiksi Helsingin ryhmän tutkinnanjohtaja ei näe tarvetta Ankkuri-mallin käyttöönotolle Helsingin alueella. Rikoskomisario Hietalan mukaan viranomaisyhteistyö virkaeläinlääkäreiden kanssa on ensiarvoisen tärkeää, mutta toisaalta ryhmälle on jäätävä riittävästi aikaa myös varsinaisten tutkintatoimenpiteiden suorittamiseen. Tämän takia ryhmällä ei sen nykyresursseilla ole mahdollista olla virkaeläinlääkäriin työpari kaikilla tai edes useimmilla eläinsuojelutarkastuksilla. Helsingissä tavoitteena olisi pidettävä sitä, että poliisin osallistuminen tarkastuksille rajoittuisi lähinnä tapauksiin, joiden lähtötiedot viittaavat todennäköiseen rikokseen.²⁶

Helsingin tilanne ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö toimintamalli voisi tuoda lisäarvoa jossain toisella Suomen poliisilaitoksella. Tämän kartoittaminen edellyttäisi Ankkuri-mallin pilotointia tarkoituksenmukaiseksi katsotun laitoksen alueella.

²⁶ Rikoskomisario Anne Hietalan puhelinhaastattelu 18.1.2020.

6.2.1 Toimenpide-ehdotus Ankkuri-malliin liittyen

Esitän, että Suomen poliisiin tulisi kehittää eläinsuojelutyötään kaksivaiheisesti.

Ns. eläinsuojelupoliisi-mallin toimeenpano tulisi olla prioriteetti Suomen jokaisella poliisilaitoksella. Eläinsuojelupoliisi-mallista saatujen kokemusten valossa voitaisiin jäljempänä arvioida Ankkuri-mallin mahdollisesti tarjoamaa lisäarvoa eri poliisilaitosten alueilla.

Ankkuri-mallin toimeenpanoa puoltaa se, että selkeä enemmistö kyselyyn vastanneista virkaeläinlääkäreistä haluaisi kokeilla sitä poliisin ja kunnallisen valvontaeläinlääkäriin kesken.

Toisaalta Ankkuri-mallin toimeenpanossa tulisi ottaa huomioon eläinsuojeluvalvonnan keskusviranomaisen ja Suomen Eläinlääkäriliiton esiin nostama seikka, että valvontaeläinlääkäreiden tehtäviin kuuluu eläinsuojeluvalvonnan ohella myös muita valvontatehtäviä. On mahdollista, että työympäristön vaihtoon voi liittyä vaara substanssiosaamisen heikkenemisestä joidenkin valvontatehtävien osalta. Unohtaa ei pidä myöskään rikoskomisario Hietalan esittämää näkemystä Ankkuri-mallin soveltuvuudesta Helsingin poliisilaitoksen alueelle – ei tarvetta tällä hetkellä.

Mikäli eläinsuojelupoliisi-mallin toimeenpanon jälkeen koetaan tarvetta viranomaisyhteistyön edelleen kehittämiseksi, Ankkuri-mallin kokeilu voisi olla yksi potentiaalisista vaihtoehdoista. Tässä tapauksessa sen pilotointi tulisi tehdä yhden poliisilaitoksen alueella toimintamallin potentiaalinen kartoittamiseksi. Pilotointi tulisi järjestää niin, että ko. poliisilaitos järjestäisi eläimiin liittyvien rikosten tutkintaryhmälleen työskentelytilan, johon sisältyisivät tilat myös paikallisille valvontaeläinlääkäreille. Toimeenpanossa tulisi pohtia myös mahdollisuuksia turvata valvontaeläinlääkäreiden substanssiosaamisen säilyminen kaikilta osiltaan. Tähän voisi löytyä ratkaisu digitalisaation mukanaan tuomista vaihtoehdoista.

Tähänastisen selvitystyön perusteella totean, että esimerkiksi Pohjanmaan poliisilaitoksen pääpoliisiasema Vaasassa voisi olla ehdokas Ankkuri-mallin pilotoinnille – jos mallin kokeilu nähdään aikanaan tarkoituksenmukaiseksi. Vaasan poliisilaitoksen valintaa tukee esimerkiksi Länsi- ja Sisä-Suomen Aluehallintovirasto halu kokeilla Ankkuri-mallia toimialueellaan eläinsuojelutapausten käsittelyaikojen lyhentämiseksi.

Mahdolliseen pilottiin soveltuvan poliisilaitoksen valitseminen edellyttää kuitenkin lisäselvityksiä, joiden tekeminen voisi olla tarkoituksenmukaista vasta eläinsuojelupoliisi-mallin valtakunnallistamisen ja siitä saatujen kokemusten jälkeen.

6.3 Eläinsuojeluvalvonnan määrärahat

Verkkokyselyn tuloksena selvisi, että osa virkaeläinlääkäreistä joutuu edelleen tekemään eläinsuojelutarkastuksia yksin, vaikka tämä on vastoin Suomen Eläinlääkäriliiton suositusta valvontaeläinlääkäriin tehokkaan työskentelyn edellytyksiksi. Suosituksen mukaan valvontaeläinlääkäreiden parityöskentelyn tulee olla pääsääntö, ei poikkeus. Tämän asian tärkeyden nostivat esille myös asiaa kommentoineet aluehallintovirastot.

Etelä-Suomen Aluehallintovirasto otti selvitykseen antamassa lausunnossaan kantaa myös eläinsuojeluvalvonnan resursointiin. Lausunnossa todettiin, että on työnantajan vastuulla järjestää riittävät resurssit valvontatyöhön, jotta työtaakka ei muodostuisi kohtuuttomaksi virkamiehille. Eläinsuojeluvalvonta on säädetty valtion tehtäväksi ja siten resursoitu aluehallintovirastojen kautta tulevasta eläinlääkintähuollon määrärahasta. Virkojen perustaminen ei siten ole täysin valvontayksikön päätösvallassa, vaan on riippuvainen valtion määrärahan riittävydestä – mikä ei käytännössä ole vastannut resurssitarvetta.

Lounais-Suomen Aluehallintovirasto totesi lausunnossaan, että resurssia saisi olla eläinmäärään nähden nykyistä enemmän niin kunnissa kuin aluehallintovirastossakin.

Suomen Eläinlääkäriliitto totesi lausunnossaan, että sen mielestä tämän hetkiset eläinsuojeluvalvonnan resurssit ovat suurimmassa osassa maata riittämättömät. Riittävät resurssit eläinsuojeluvalvontaan ovat välttämättömät, jotta valvontaeläinlääkäreillä on mahdollisuus tehdä parityötä myös silloin kun poliisin läsnäolo ei ole tarkastuksella tarpeen. Riittävät valvontaresurssit parantavat työssäjaksamista ja myös valvonnan vaikuttavuutta.

Ruokavirasto totesi lausunnossaan, että kentällä toimivien eläinsuojeluviranomaisten ja koko viranomaisketjun tulee saada käyttöönsä hyvät ja tehokkaat työkalut puuttua tarvittaessa epäkohtiin sekä vahva ja toimiva organisaatio. Eläinsuojeluvalvonnan riittävä resursointi tulee jatkossa olemaan valvonnan laadun ja tehokkuuden kannalta oleellisen tärkeää.

Edellä mainitut Ruokaviraston, aluehallintovirastojen ja Suomen Eläinlääkäriliiton kannanotot kuulostavat varsin perustelluilta. Ne saavat kuitenkin pohtimaan sitä, missä määrin ja minkälaisella resursoinnilla valvontayksiköiltä voidaan tulevaisuudessa vaatia eläinten hyvinvointilain 77 §:ssä vaadittua laadukkaan ja tehokkaan eläinsuojeluvalvonnan järjestämistä. Ilman määrärahojen lisäämistä on vaarana, että jo ennestään voimattomuutta kokevat virkaeläinlääkärit tulevat kuormittumaan entisestään.

Määrärahoja kohdennettaessa tulee ottaa huomioon myös se, kuinka paljon epäilyyn perustuvia tarkastuksia alueella tehdään ja kuinka paljon jää tekemättä tai viivästyy resurssien puutteen takia.

Määrärahoja tarvitaan myös koulutuksen järjestämiseen. *Lapin Aluehallintoviraston* mukaan Ruokaviraston tulisi järjestää pikaisesti intensiivikoulutusta (Eviran aikanaan uusille virkamiehille järjestämä koulutus) kuntien ja aluehallintovirastojen virkamiehille.

6.3.1 Toimenpide-ehdotus eläinsuojeluvalvonnan määrärahojen riittävyyden tarkastelemiseksi

Esitän, että eläinsuojeluvalvontaan korvamerkittyjen määrärahojen määrän riittävyyttä arvioidaan eduskunnan toimesta uudelleen, ottaen arvioinnissa huomioon myös kappaleessa 6.3 todetut seikat.

6.4 Eläinsuojelulain 63 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus

Eläinsuojelulain tarkoittamalla valvontaviranomaisella on ehdoton velvollisuus (ESL 63 §) ilmoittaa poliisille jokaisesta toteamastaan eläinsuojelusäännösten vastaisesta tapahtumasta, ja poliisilla on velvollisuus toimia tämän ilmoituksen johdosta esitutkintalain edellyttämällä tavalla. Näin toimien jokainen yksittäistapaus menisi myös poliisin seulan läpi, jolloin asialle pitäisi tulla jonkinlainen ratkaisu myös rikosprosessuaalisesta näkökulmasta katsoen.

Eläinsuojeluvalvontaa käsittelevästä kirjallisuudesta kuitenkin selviää, että eläinlääkärit jättävät näitä ilmoituksia poliisille toisinaan tekemättä. Esimerkiksi Tarja Koskelan tekemän väitöskirjan lemmikkieläimiä koskevan osatutkimuksen mukaan eläinsuojelutarkastuksissa havaituista epäillyistä eläinsuojelusäännösten rikkomisista 62 prosentissa tapauksista ilmoitettiin poliisille ensimmäisen eläinsuojelutarkastuksen jälkeen. Suuressa osassa eläinsuojelutarkastuksia tehtiin kuitenkin enemmän kuin yksi ennen ilmoituksen tekoa ja rikosprosessin vireilletuloa. Ääripäänä oli tapaus, jossa eläinsuojelutarkastus oli tehty jopa 14 kertaa ennen kuin asiasta ilmoitettiin poliisille.²⁷

Tulevan eläinten hyvinvointilain myötä valvontaviranomaisten velvollisuus ilmoittaa säännösten rikkomisesta poliisille saattaa hieman supistua nykyisestä. Lain esitöissä (HE 154/2018, 90 §) todetaan asiasta seuraavaa:

Jos on syytä epäillä, että eläinten hyvinvointimääräyksiä on rikottu, valvontaviranomaisen on viipymättä tehtävä asiasta ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Ilmoitus voidaan jättää kuitenkin tekemättä rikkomuksesta, jota on kokonaisuudessaan pidettävä vähäisenä, eikä kyseessä ole niskoittelu viranomaisen kieltoja tai määräyksiä vastaan.

²⁷ Koskela, Tarja. 2017. Optimaalinen eläinsuojelu rikosprosessissa ja julkishallinnossa, Publications of the University of Eastern Finland, Dissertation in Social Sciences and Business Studies No 141, 2017, sivu 59.

Saatavissa: https://epublications.uef.fi/pub/urn_isbn_978-952-61-2390-5/urn_isbn_978-952-61-2390-5.pdf

Ko. esitöiden yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan 90 §:stä seuraavaa:

Esityksessä ehdotetaan, että ilmoitusvelvollisuus poliisille on edelleen lain lähtökohtana. Ilmoitus voitaisiin kuitenkin jättää tekemättä niissä tilanteissa, joissa on kyse ainoastaan rikkomustyyppisestä teosta tai laiminlyönnistä eli ehdotetun 114 §:n tarkoittamasta eläinsuojelurikkomuksesta. Tällöinkin edellytettäisiin, että tekoa tai laiminlyöntiä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää vähäisenä eikä kyseessä ole niskoittelu viranomaisen kieltoja ja määräyksiä vastaan. Säännöksen nojalla ei siis voitaisi jättää automaattisesti ilmoittamatta kaikkia rikkomustyyppisiä tekoja tai laiminlyöntejä, joissa ei ole kyse niskoittelusta viranomaisen kieltoja tai määräyksiä vastaan. Viranomaisen tulisi aina kussakin tapauksessa harkita, voidaanko rikkomusepäilyä pitää kokonaisuutena arvioiden vähäisenä. Tällaisesta vähäisestä rikkomuksesta voisi olla esimerkiksi kyse, kun laissa säädetty ilmoitus on tietämättömyyttä jäänyt tekemättä tai lupa hakematta, mutta eläintenpito on muutoin eläinten hyvinvointimääräysten mukaista. Jos valvontaviranomainen on jo antanut eläimen pitäjälle tai omistajalle taikka muulle, jota asia koskee, kiellon tai määräyksen, jota ei ole noudatettu, ilmoitus poliisille olisi aina tehtävä.

Esitetty säännös voi tuoda etuja, mutta se aiheuttaa myös ongelmia.

Uudistuksen voidaan ajatella vähentävän ”turhaa” byrokratiaa lähinnä poliisin toiminnassa sillä perusteella, että poliisin tietoon ei enää saatettaisi tapauksia, jotka suurella todennäköisyydellä tultaisiin poliisin toimesta päättämään esitutkintalain 3 luvun 9 §:ssä säädetyn vähäisyysperusteen nojalla.

Toisesta näkökulmasta katsoen uudistus nostaa esille monia kysymyksiä:

- Miksi uudella lainsäädännöllä halutaan luoda yksi **uusi** kriteeristö säännösten vastaisen teon vähäisyyden arvioimiseksi? Eivätkö jo olemassa olevat kriteerit kelpaa (vrt. esimerkiksi esitutkintalain esitöihin kirjatut kriteerit, joita poliisi soveltaa arvioidessaan teon vähäisyyttä)?
- Viitaten edelliseen, onko tarkoituksenmukaista, että uusilla kriteereillä luodaan kasvuvalvosta kahdelle erilaiselle tulkinnalle säännösten vastaisen teon vähäisyydestä: valvontaviranomaisen ja esitutkintaviranomaisen tulkinta?
- Onko virkaeläinlääkäreille kyky erottaa rikoslaisissa säädettyjen eläinsuojelurikkomuksen ja lievän eläinsuojelurikoksen tunnusmerkit toisistaan? Tämä on välttämätöntä esitetyn säännöksen oikeaoppiseksi tulkitsemiseksi.

Ei-toivottu seuraus on myös se, että eläinsuojelusäännösten vastaisten tekojen ilmoittamatta jättäminen poliisille (ja toisaalta poliisin laiminlyönnit rikosilmoitusten kirjaamisen menettelyssä) luo vääristynyttä kuvaa eläinsuojelurikosten määrästä Suomessa (kts s.23).

Näitä kysymyksiä pohdittaessa tulee ottaa huomioon myös asiaa koskevat laillisuusvalvonnan aspektit. Ruokavirastolla ei liene käytössään kattavaa mekanismia, jolla se voisi valvoa eläinsuojelulain 63:ssä tarkoitetun ilmoitusvelvollisuuden noudattamista käytännössä. Ilmoitusvelvollisuuden toteutumista tulee kyetä valvomaan valtakunnallisesti riippumatta siitä, tullaanko ilmoitusvelvollisuutta koskevaa säännöstä sisällöllisesti muuttamaan uudessa eläinten hyvinvointilaissa. Eläinten hyvinvointilakia koskevan HE 154/2018 112 §:n 1 momentin kohdissa 1–

9 on listattu asiat, joita voidaan rekisteröidä eläinten hyvinvoinnin valvontaa ja sen suunnittelua, ohjausta ja kehittämistä varten. Tämä lista ei kuitenkaan sisällä erityistä mainintaa valvontaviranomaisen poliisille tekemistä ilmoituksista. Säännöstä olisi muutettava tältäkin osin. Mahdollisuus seurata valvontaviranomaisten tekemien ilmoitusten määrää ja tehdyistä ilmoituksista johtuvia toimenpiteitä esitutkintaviranomaisessa **olisi erittäin tärkeää viranomaisyhteistyön ison kuvan toimivuuden hahmottamiseksi.**

Eläinasioita koskevissa viranomaisrekistereiden toiminnoissa on parannettavaa myös poliisin puolella. Poliisiasiantietojärjestelmässä ei ole luokittelutietoa ns. sekalaisilmoituksena kirjatuille eläinasioille. Tätä puutetta voidaan tarkastella moneltakin kantilta. Luokittelutietojen puuttuessa viranomaisen on hankala suorittaa sisäistä laillisuusvalvontaa eläinsuojelutapausten kirjaamis- ja tutkintakäytäntöihin liittyen. Asiaa voidaan tarkastella myös julkisuuslain säännösten valossa: viranomaisen on suunniteltava tietojärjestelmät, tietovarantojen tietorakenteet ja niihin liittyvä tietojenkäsittely siten, että asiakirjojen julkisuus voidaan vaivatta toteuttaa.²⁸

6.4.1 Toimenpide-ehdotus HE 154/2018 90 §:n muuttamiseksi

Esitän, että nykyisen eläinsuojelulain 63 § siirretään eläinten hyvinvointilakiin ilman muutoksia.

Toissijaisesti esitän seuraavaa:

Jos säännöstä halutaan muuttaa hallituksen esityksen mukaisesti, virkaeläinlääkäreille tulee järjestää pakollinen intensiivikoulutus vähäisyysperusteen soveltamisesta,

JA

Vähäisyysperustetta käyttäessään virkaeläinlääkäreiden tulee perustella toimintansa (samoin kuin poliisi joutuu tekemään jättäessään esitutkinnan toimittamatta vähäisyysperusteella),

JA

Säännöksen esitöihin tulee kirjata nykyistä kattavammat perustelut säännöksen soveltamisesta. Perustelujen tulisi olla linjassa muiden samaa asiaa käsittelevien lain esitöiden kanssa (esitutkintalaki ja laki oikeudenkäynnistä rikosasioissa).

²⁸ Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnosta 906/2019, 4 luku 13 §. Finlex. Saatavissa:

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2019/20190906?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20julkisen%20hallinnon%20tiedonhallinnasta#L4P13> [Viitattu 19.1.2020]

6.4.2 Toimenpide-ehdotus HE 154/2018 112 §:n muuttamiseksi

Esitän, että eläinten hyvinvointilain 112 §:n 1 momenttiin tehdään seuraava lisäys:

Sen lisäksi, mitä muualla tässä luvussa säädetään, eläinten hyvinvoinnin valvontaa ja sen suunnittelua, ohjausta ja kehittämistä varten voidaan rekisteröidä:

- 1) tietojärjestelmälain 4 §:n 3 momentissa tarkoitetut tunnistetiedot;
- 2) tehdyt tarkastukset ja näytteenotot;
- 3) tarkastuksen kohteena oleva toiminta ja eläinlajit sekä eläinten lukumäärä;
- 4) tarkastuksessa tehdyt havainnot;
- 5) näytteistä tehtyjen tutkimusten tulokset;
- 6) kehotukset ja hallinnolliset pakkokeinot, jotka on annettu 12 luvun nojalla;
- 7) tiedot 118 §:n 1 momentin tai 120 §:n 1 ja 2 momentin nojalla hallussa pidetystä eläimestä sekä poikkeusluvut, jotka on annettu 10 §:n nojalla;
- 8) lopetusasetuksen 21 artiklan 1 kohdan b alakohdan nojalla annetut kelpoisuustodistukset ja 5 kohdan nojalla annetut väliaikaiset kelpoisuustodistukset;
- 9) 90 §:n nojalla tehdyt ilmoitukset poliisille, ja tehtyjen ilmoitusten johdosta aiheutuneet poliisin toimenpiteet.
- 10) muut sellaiset 1–8 kohdassa tarkoitettuja tietoja vastaavat eläinten hyvinvointimääräysten mukaiset valvonnan kannalta välttämättömät tiedot, jotka eivät sisällä tietosuoja-asetuksen 9 tai 10 artiklassa tarkoitettuja tietoja.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä rekisteritietojen merkitsemisessä noudatettavasta menettelystä.

6.5 Tekninen vaihtoehto eläinsuojelulain 63 §:n noudattamiseksi

Tämän raportin kappaleesta 6.4 selviävien seikkojen valossa voidaan todeta, että eläinsuojelulain 63 §:n mukainen ehdoton ilmoitusvelvollisuus ei ole käytännössä toiminut lainsäätäjän tarkoittamalla tavalla. Tämän asian korjaamiseksi esitin kaksi toimenpide-ehdotusta, 6.4.1 ja 6.4.2.

On olemassa kolmaskin toimenpidevaihtoehto, joka korjaisi asiaan liittyvät epäkohdat. Eläinsuojeluasioita koskevassa kirjallisuudessa on pidetty toivottavana, että valvontaeläinlääkärien kirjaamat eläinsuojelutarkastuspöytäkirjat ja -päätökset siirtyisivät sähköisesti poliisiasiantietojärjestelmään, jotta samaa asiaa ei tarvitsisi syöttää kahteen kertaan.²⁹ Esitettyyn mielipiteeseen on helppo yhtyä.

Käytännössä tämä uudistus edellyttäisi sitä, että virkaeläinlääkäreiden käyttämä tietojärjestelmä olisi yhteensopiva poliisiasiantietojärjestelmän kanssa, eli niiden tulisi ”keskustella” keskenään.

Käsitykseni mukaan virkaeläinlääkärit syöttävät tekemiensä eläinsuojelutarkastusten ja niihin liittyvien päätösten tietoja ns. Elite-rekisteriin. Optimaalisessa tilanteessa näiden tietojen tulisi siirtyä automaattisesti poliisiasiantietojärjestelmään niin, että ne muodostaisivat ilmoituksen pohjan esitutkintalain 3 luvun 1 §:n tarkoittamalle ilmoitukselle.

Mikäli esitetyn kaltainen uudistus ei ole teknisesti toteutettavissa, eläinsuojelusäännöksissä säädetyn ilmoitusvelvollisuuden toteutuminen tulisi turvata jollain muulla teknisellä järjestelyllä. Tällöin kysymykseen voisi tulla esimerkiksi mekanismi, jossa jokainen Elite-rekisteriin syötetty tapaus tulisi poliisin tietoon esimerkiksi automaattisena sähköpostiviestinä.

Ajankohta uudistuksen toimeenpanemiselle olisi otollinen. Eläinlääkäreiden käytössä olleesta Elite-rekisteristä ollaan luopumassa, ja sen tilalle on tulossa uusi rekisteri ympäristöterveydenhuollon VATI-tietojärjestelmän³⁰ yhteyteen. Myös poliisin tietojärjestelmien kokonaisuudistus VITJA on edelleen työn alla. Näillä näkymin se tullaan ottamaan käyttöön vasta vuoden 2021 lopussa.³¹

²⁹ Koskela, Tarja & Rantaeskola, Satu. 2017. Eläin rikoksen kohteena. Warelia.

³⁰ Ruokaviraston verkkosivu. Suunnittelu ja seuranta.

Saatavissa: https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/tietoa-meista/mika-on-ruokavirasto/suunnittelu-ja-seuranta/ruokavirasto-1321627-v1-maa-ja_metsatalousministerion_kannanotto_elintarviketurvallisuusviraston_vuoden_2018_tilinpaatoksesta_pdf.pdf
[Viitattu 13.1.2020]

³¹ Eduskunnan verkkosivu. Vaski. Valiokunnan lausunto HaVL82019 vp - HE 29/2019 vp - VNS 2/2019 vp. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/HaVL_8+2019.aspx [Viitattu 13.1.2020]

6.5.1 Toimenpide-ehdotus VATI- ja VITJA-tietojärjestelmien yhteensovittamiseksi

Esitän, että sisäministeriö yhdessä maa- ja metsätalousministeriön kanssa selvittäisi VATI- ja VITJA-tietojärjestelmien yhteensopivuutta ja toteuttaisi tarvittavat toimenpiteet keskusteluyhteyden luomiseksi näiden kahden tietojärjestelmän välille. Näin toimien eläinsuojelulain 63 §:ssä tarkoitettut ilmoitukset siirtyisivät automaattisesti poliisin VITJA-tietojärjestelmään erityyppisinä ilmoituspohjina.

Olosuhteiden vaatiessa VATI-rekisteriin syötettyjen tietojen päätyminen poliisille voidaan turvata myös jonkin muun teknisen järjestelyn tavalla (automaattinen sähköpostiviesti VATI-järjestelmästä tms.) Tällöin poliisille muodostuisi saamansa sähköpostiviestin perusteella velvollisuus toimia kussakin yksittäistapauksessa esitutkintalain edellyttämällä tavalla.

Optimaalisessa tilanteessa yhteyden tulisi muodostaa seuraavanlaisia ilmoituksia poliisin rikosilmoitusjärjestelmään:

- **Sekalaisilmoitus, muut tutkinta/eläinsuojelutarkastus.**
Tämä ilmoitus kirjautuisi tilanteissa, joissa eläinsuojelutarkastuksessa ei ole havaittu puutteita. Näiden tietojen päätymistä poliisille voidaan pitää perusteltuna: poliisi on eläinsuojelulaissa tarkoitettu valvontaviranomainen, jolla tulisi olla tieto muiden valvontaviranomaisten tekemistä tarkastuksista.
- **”Avoin” ilmoitus ilman valintaa sekalaisilmoituksen ja rikosilmoituksen välillä.**
Tämä ilmoitus kirjautuisi tilanteissa, joissa eläinsuojelutarkastuksessa on havaittu eläinsuojelusäännösten vastaista toimintaa. Tällaisissa tilanteissa poliisille jäisi esitutkintaviranomaisena mahdollisuus arvioida sitä, että tuleeko asia kirjata suoraan rikosilmoituksena, vai edellyttääkö tapaus esitutkintalain mukaista esiselvitystä, jolloin asiasta kirjataan ensin sekalaisilmoitus.

6.6 Väliaikaisten eläintenpitokieltojen tarve

Verkkokyselyn tuloksista selvisi, että moni virkaeläinlääkäri kokee nykyainsäädännön riittämättömäksi turvaamaan eläinten hyvinvointia. Yksi ongelmakohtista liittyy pitkittyneisiin rikosprosesseihin. Eläinsuojelujutuissa rikosprosessin toimivuudessa ei ole kyse ainoastaan rikosoikeudellisen vastuun toteutumisesta kohtuullisessa ajassa, vaan asiassa olisi otettava huomioon myös eläinten hyvinvoinnin turvaamisen kannalta merkitykselliset seikat. Tällaisten seikkojen keskiössä on esimerkiksi eläintenpitokiellon määrääminen. Nykyisen lainsäädännön mukaan eläintenpitokiellosta määrää tuomioistuimien syyttäjän vaatimuksesta. Näin ollen rikosprosessin kohtuuton pitkittyminen on omiaan hankaloittamaan esimerkiksi eläinlääkäreiden

pyrkimystä toteuttaa eläinsuojelulain tarkoitusta³², sillä heidän vastuulleen jää miettiä tapauksen jatkohoito ennen rikosprosessin myötä mahdollisesti tuomittavaa eläintenpitokieltoa.

Nykytilanteessa yhteiskunta tarjoaa eläintenpitoon kykenemättömille ja soveltumattomille henkilöille eräänlaisen holhoojan tai oikeusapuhenkilön, joka joutuu muistuttamaan eläimen omistajaa eläinsuojelusäännösten noudattamisesta tarkastus ja vuosi toisensa jälkeen, kunnes rikosprosessi saadaan aikanaan päätökseen. Tämä on viranomaisresurssien haaskaamista. Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä myöskään eläinten hyvinvoinnin kannalta.

Entäpä sitten eläinlääkäreiden hyvinvointi? Verkkokyselyn tuloksista selvisi, että eläinsuojeluvalvontaa tekevät virkaeläinlääkärit kokevat huomattavan paljon voimattomuuden tunteita tehtäviensä hoitoon liittyen. Kyselyssä nousi esille, että muun muassa kroonistuneet tapaukset ja tarkoituksenmukaisten pakkokeinojen puute ovat omiaan kuormittamaan eläinlääkäreitä. Lounais-Suomen Aluehallintovirasto kuvaili asiaa todeten, että *voimattomuutta aiheuttaa myös se, että eläinsuojeluviranomaisen käytössä olevat keinot eivät kaikissa tapauksissa välttämättä tuota nopeaa parannusta tilanteeseen ja se, että asioiden eteneminen tuomioistuimessa esim. mahdolliseen eläintenpitokieltoon vie aikaa.*

Eläintenpitokiellon määräämistä ja kiellon toimeenpanoa joudutaan odottamaan toisinaan jopa vuosikausia rikosprosessin hitauden takia. Tällä viittaa myös aikaan ennen rikosprosessia – esitutkinnan käynnistymisessä näyttäisi ainakin paikoin olevan huomattavia ongelmia. Suomessa tulee tuomioistuinten käsiteltäviksi eläinsuojelujuttuja, joiden tekoajaksi on merkitty useiden vuosien ajanjaksoja, ja joihin liittyen virkaeläinlääkärit ovat tehneet jopa kymmeniä eläinsuojelutarkastuksia johtuen eläimen omistajan kykenemättömyydestä tai halusta korjata tarkastuksilla todettuja lainvastaisia asiatiloja.

Esimerkkinä kohtuuttomasti pitkittyneestä eläinsuojelutapauksesta voidaan mainita Pohjois-Suomessa 2012–2018 tapahtunut eläinsuojelutapaus³³, jossa asialle saatiin käräjäoikeuden tuomio vasta vuonna 2019, lähes seitsemän vuotta ensimmäisen eläinsuojelutarkastuksen jälkeen. Tuomion käsittämisen tekoajan puitteissa kohteessa tehtiin *ainakin* 25 eläinsuojelutarkastusta³⁴.

Toisena esimerkkinä mainittakoon Länsi-Uudenmaalla 2012–2018 tehty törkeä eläinsuojelurikos.³⁵ Tässäkin tapauksessa ensimmäinen tarkastus tehtiin jo vuonna 2012, mutta käräjäoikeuden tuomio saatiin vasta loppuvuodesta 2019, yli seitsemän vuotta ensimmäisen tarkastuksen jälkeen. Tuomion käsittämisen tekoajan puitteissa kohteeseen tehtiin *ainakin* 11 eläinsuojelutarkastusta.³⁴

32 Suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta.

33 Iltalehden verkkosivu 3.4.2019.

Saatavissa: <https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/f91bdc57-0434-4ae6-a0df-c7f092696ecb> [Viitattu 13.1.2020]

34 Tapauksen tuomiota koskevaan asiakirjaan kirjallisina todisteina merkityt tarkastukset. Asiassa ei selvitetty sitä, onko kohteessa tehty muista tarkastuksia (joita ei ole merkitty tuomiolauselmaan).

35 Iltalehden verkkosivu 24.11.2019.

Saatavissa: https://www.iltalehti.fi/kotimaa/a/676b47c1-af96-4f19-afcb-b1bd39c5c417?fbclid=IwAR0BUnk6v3URh45EyW7XFYmull_5BC0jnnrklg8F1Rs3sfCjD1Qg7gDwkkA [Viitattu 13.1.2020]

Alustavan selvityksen mukaan molemmissa tapauksissa eläinsuojelutapausten pitkittymiseen vaikutti muun muassa rikosprosessin aloittamisen viivästyminen. Myös itse rikosprosessi (Esitutkinta – Syyteharkinta – Tuomioistuinkäsittely – Täytäntöönpano) oli kestoaltaan keskimääräistä rikosprosessia³⁶ selkeästi pidempi. Eläinsuojelutapausten rikosprosessien venymiseen vaikuttavia tekijöitä tullaan tarkastelemaan lähemmin vuoden 2020 loppupuoliskolla.

Pidän varsin outona, että tapausten on mahdollista pitkittyä eläinten ja niitä suojelevien viranomaisten hyvinvoinnin kustannuksella. Erityisen ristiriitaisena pidän sitä, että eläimensä esimerkiksi kiiretoimenpiteiden (ESL 44 §) nojalla menettäneellä henkilöllä on oikeus hankkia uudet eläimet pois otettujen tilalle jo saman päivän aikana. Tämä luo tilanteen, jossa kiiretoimenpiteiden seurauksena yhä suurempi määrä eläimiä saattaa altistua eläintenpitoon soveltumattoman henkilön toiminnalle. Tilannetta voidaan hyvällä syyllä pitää jossain määrin absurdina. Tähän asiaan otettiin kantaa jo vuonna 1995, kun eduskunnassa käytiin keskustelua silloisen eläinsuojelulainsäädännön kokonaisuudistuksen tiimoilta. Kansanedustaja Viitamiehen tekemässä lakialoitteessa³⁷ todettiin asiasta näin:

Väliaikaisella eläintenpitokiellolla voidaan ehkäistä ennakolta mahdollisia laiminlyöntejä. Se koskisi vain sellaisia tapauksia, joissa viranomaiset eläinten hoidon törkeän laiminlyönnin vuoksi ovat ottaneet eläimet huostaansa. Jos mahdollisuutta väliaikaiseen eläintenpitokieltoon ei ole, voi laiminlyöntiin syyllistynyt ennen tapauksen tuomioistuinkäsittelyä ottaa vaikka seuraavana päivänä uusia eläimiä kenenkään voimatta sitä estää. Väliaikaisen kiellon antajana pitäisi olla lääninhallitus.

Edellä mainitun perustelun nojalla ko. lakialoitteessa esitettiin, että kiiretoimenpiteitä koskevaan eläinsuojelulain säännökseen (44 §) asia muotoiltaisii seuraavasti:

Lääninhallitus voi myös omasta aloitteestaan tai eläinsuojelueläinlääkärin, tarkastuseläinlääkärin tai poliisin pyynnöstä antaa eläimen omistajalle väliaikaisen eläintenpitokiellon.

Ymmärrykseni mukaan tähän asiaan ei otettu enää kantaa hallituksen esityksessä eläinsuojelulaiksi 36/1995. Tämä oli valitettavaa, sillä lakialoitteessa esitetty ongelma oli – ja on edelleen – täysin relevantti.

Keinot eläinten hyvinvoinnin välittömään turvaamiseen tulisi aina löytyä eläinsuojelulaista ja sen nojalla annetuista säännöksistä – rikoslain säännöksillä ei ole välitöntä vaikutusta eläimen hyvinvoinnin turvaamiseen. Nykyinen eläinsuojelulakimme ei kuitenkaan tarjoa tarkoituksenmukaisia keinoja puuttua eläintenpitoon soveltumattoman tai kykenemättömän henkilön oikeuteen vastata eläinten hyvinvoinnista.

³⁶ Aaltonen, Mikko – Pajuniemi, Ari. 02/2019. Rikosprosessin kestosta tarvitaan tutkimustietoa. Artikkel. Haaste- lehti. Saatavissa: <https://www.haaste.om.fi/fi/index/lehtiarkisto/haaste22019/rikosprosessinkestostatartavitaantutkimustietoa.html> [Viitattu 18.1.2020]

³⁷ Eduskunnan verkkosivu. Vaski. Lakialoite LA 48/1995 vp. Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Documents/la_48+1995.pdf [Viitattu 13.1.2020]

Tämä asia tulisi korjata viipymättä. Viitamiestä lakialoite toimisi hyvänä pohjana korjausliikkeelle, mutta hänen esittämänsä tulisi hiukan vielä teroittaa. Eläintenpitokielto on nimenomaan turvaamistoimi, joten sen määrittämisen ei tulisi olla sidottu ainoastaan teon törkeysasteeseen. Myös esimerkiksi eläinsuojelurikkomuksesta epäilty henkilö voi olla täysin soveltumaton tai kykenemätön vastaamaan eläinten hyvinvoinnista, joten säännöksen soveltamisalan tulee sisältää kaikki eläinsuojelusäännösten vastaiset teot.

Asiassa tulee toisaalta ottaa huomioon myös se, että väliaikainen eläintenpitokielto ei saisi päästä muodostumaan kohtuuttoman pitkäksi. Tämän takia väliaikaiseen eläintenpitokieltoon määrättyjä henkilöitä koskevat rikosjutut tulisi käsitellä kiireellisinä, ja määräaikaisen eläintenpitokiellon voimassaolon edellytykset tulisi voida saattaa kohdehenkilön pyynnöstä hallinto-oikeuden käsiteltäväksi tietyin määräajoin.

6.6.1 Toimenpide-ehdotus väliaikaista eläintenpitokieltoa koskevan säännöksen lisäämiseksi eläinten hyvinvointilakiin

Esitän, että eläinten hyvinvointilakiin lisätään säännös, joka antaa eläinsuojeluvalvonnan keskusviranomaisille mahdollisuuden määrätä eläimen omistaja väliaikaiseen eläintenpitokieltoon, joka olisi voimassa, kunnes tuomioistuin on tehnyt asiassa lopullisen päätöksen, tai kunnes asiassa on jätetty silleen poliisin tai syyttäjän toimesta. Tuomioistuimen tekemällä päätöksellä tarkoitetaan tilannetta, jossa hallinto-oikeus on kumonnut väliaikaisen eläintenpitokiellon, tai kun tapauksen liittyvä rikosasia on käsitelty loppuun käräjäoikeudessa.

Eläinten hyvinvointilakiin lisättävän säännöksen tulee mahdollistaa eläintenpitokiellon määrittäminen yksittäisissä vakavissa eläimiin kohdistuvissa teoissa, mutta myös silloin, kun eläimen hyvinvoinnista vastaava henkilö ei ole tietyn ajanjakson sisällä korjannut eläintenpitokieltoon eläinsuojelulain vaatimusten mukaisesti useista valvontaviranomaisten antamista kielloista tai määräyksistä huolimatta, ja/tai jos henkilön katsotaan syyllistyneen toistuviin uusiin eläinsuojelusäännösten vastaisiin tekoihin tietyn ajanjakson sisällä.

Yksittäisen teon osalta vakaviksi teoiksi tulee katsoa kaikki sellaiset teot, joiden on syytä epäillä täyttävän törkeän eläinsuojelurikoksen tai perusmuotoisen eläinsuojelurikoksen tunnusmerkistön.

Toistuvien vähäisempien rikkomusten tai viranomaisten kieltojen ja määräysten noudattamatta jättämisen osalta kielto voitaisiin määrätä silloin, kun eläimen hyvinvoinnista vastaava henkilö on jättänyt kolme kertaa vuoden sisällä noudattamatta valvontaviranomaisen antamaa kieltoa tai määräystä osittain tai kokonaan, tai on muuten toiminut eläinsuojelulaissa eläintenpidolle säädettyjen minimivaatimusten vastaisesti. Nämä kriteerit olisivat verrattavissa tekojen määrän osalta ajokorttilain 65 §:n mukaiseen ajokieltoon määrittämiseen, jossa ajo-oikeuden haltija on

määrättävä ajokieltoon, jos hän on syyllistynyt vuoden kuluessa kolmasti tiettyihin liikenneriikkomuksiin.

Väliaikainen eläintenpitokielto tulisi voida määrätä myös henkilölle, joka on terveydentilansa tai muun siihen rinnastettavan seikan takia soveltumaton tai kykenemätön vastaamaan eläinten hyvinvoinnista.

Eläintenpitokieltoon määräämisellä, ajokiellon tavoin, voi olla vaikutuksia Suomen perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Eläintenpitokieltoon määräämisellä tällaisia vaikutuksia olisi ainakin perustuslaissa säädettyyn omaisuudensuojaan liittyen. Kysymykseen voisi tulla myös elinkeinovapauden toteutumiseen liittyvät asiat. Tämän takia asiassa tulisi aina käyttää laaja-alaista ja vakaata harkintaa. Eriytyisen painavaa harkintaa tulisi käyttää tilanteessa, joka on eläintenpitokiellon määräämisen näkökulmasta katsoen rajatapaus, ja jossa eläimen omistaja on itsenäisesti tai valvontaviranomaisen neuvosta hakeutunut tukiverkoston avun piiriin (esimerkkinä Melan Välitä viljelijästä -projekti³⁸) henkilökohtaisen tilanteensa parantamiseksi.

Eläintenpitokieltoon määräämisen tulisi olla kaksitasoinen prosessi, jossa esityksen kieltoon määräämisestä tekisi tapausta hoitava paikallinen valvontaviranomainen ja päätöksen asiassa tekisi eläinsuojeluvalvonnan keskusviranomainen oikeusturvayksikkönsä tukemana. Näin toimien varmennutaan siitä, että eläintenpitokieltopäätöksen kohteen oikeusturvasta huolehditaan asianmukaisella tavalla. Päätöksestä olisi oikeus valittaa hallinto-oikeuteen, mutta päätöstä olisi muutoksenhausta huolimatta noudatettava, jollei valitusviranomainen toisin määräisi. Säännös väliaikaisesta eläintenpitokiellosta kuuluisi seuraavasti:

(Eläinsuojeluvalvonnan keskusviranomainen) voi omasta aloitteestaan tai lain 72 § – 74 §:ssä lueteltujen viranomaisten pyynnöstä antaa eläimen omistajalle väliaikaisen eläintenpitokiellon.

Jota epäillään törkeästä eläinsuojelurikoksesta tai eläinsuojelurikoksesta, voidaan määrätä väliaikaiseen eläintenpitokieltoon.

Jota epäillään lievästä eläinsuojelurikoksesta, eläinsuojelulain 54 §:n 1 momentin nojalla eläinsuojelurikkomuksesta tai eläinten kuljetuksesta annetun lain 39 §:n nojalla eläinkuljetusrikkomuksesta ja jota voidaan pitää soveltumattomana tai kykenemättömänä huolehtimaan eläinten hyvinvoinnista toistuvien vähäisten rikkomusten perusteella, tai jota voidaan pitää terveydentilansa tai muun siihen rinnastettavan seikan takia soveltumattomana tai kykenemättömänä vastaamaan eläinten hyvinvoinnista, voidaan myös määrätä väliaikaiseen eläintenpitokieltoon.

38 Melan verkkosivu: Välitä viljelijästä

Saatavissa: <https://www.mela.fi/maatalousyrittajat/valita-viljelijasta/> [Viitattu 13.1.2020]

Väliaikaiseen eläintenpitokieltoon määrätty ei saa omistaa, pitää eikä hoitaa eläimiä eikä muuten vastata eläinten hyvinvoinnista. Kielto voi koskea määrättyjä eläinlajeja tai eläimiä yleensä.

Väliaikaista eläintenpitokieltoa on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Väliaikaisessa eläintenpitokiellossa tarkoitetut eläimet, joita päätöstä annettaessa pitää tai jotka omistaa eläintenpitokieltoon määrättävä, on tuomittava valtiolle menetetyiksi. Jos tuomioistuimien kuitenkin kieltää eläinten valtiolle menettämistä koskevan tuomion täytäntöönpanon, eläintenpitokielto ei koske tuomioistuimen määräyksen mukaisesti pidettyjä eläimiä.

Väliaikainen eläintenpitokielto raukeaa rikosasiassa annettuun ensimmäiseen oikeusasteen tuomioon, tai silloin, kun esitutkintaviranomainen tai syyttäviviranomainen jättää rikosasian silleen. Mikäli asiaa koskevaa käräjäoikeuden tuomiota ei ole annettu 16 kk kuluessa väliaikaiseen eläintenpitokieltoon määräämisestä, kieltoon määrättyllä on oikeus hakea kiellon kumoamista hallinto-oikeudelta. Mikäli hallinto-oikeus ei kumo kieltoa, siihen voidaan hakea muutosta uudelleen 12 kk välein.

6.7 Eläintenpitokieltoa koskeva rikoslain säännös

Verkkokyselyn tuloksena saadut vastaukset nostivat esille eläintenpitokiellon valvontaan liittyvät ongelmat. Katsoin parhaaksi tarkastella myös eläintenpitokieltoa koskevan rikoslain säännöksen sisältöä, jonka uudistamiselle on nähtävissä useitakin perusteita.

Nykyinen säännös

Rikoslain 17 luvun 23 §:ssä säädetään eläintenpitokiellosta seuraavasti:

Joka tuomitaan törkeästä eläinsuojelurikoksesta on samalla tuomioistuimessa määrättävä eläintenpitokieltoon. Tuomioistuimien voi kuitenkin jättää kiellon määräämättä, jos siihen on erityisen painavia syitä. Joka tuomitaan eläinsuojelurikoksesta tai lievistä eläinsuojelurikoksesta, voidaan samalla määrätä eläintenpitokieltoon. Eläintenpitokielto voidaan määrätä myös henkilölle, joka tuomitaan eläinsuojelulain 54 §:n 1 momentin nojalla eläinsuojelurikkomuksesta tai eläinten kuljetuksesta annetun lain 39 §:n nojalla eläinkuljetusrikkomuksesta ja jota voidaan pitää soveltumattomana tai kykenemättömänä huolehtimaan eläinten hyvinvoinnista. Eläintenpitokielto voidaan määrätä myös henkilölle, joka jätetään rangaistukseen tuomitsematta 3 luvun 4 §:n 2 momentin tai 6 luvun 12 §:n 4 tai 5 kohdan nojalla. Eläintenpitokielto määrätään syyttäjän vaatimuksesta.

Eläintenpitokieltoon määrätty ei saa omistaa, pitää eikä hoitaa eläimiä eikä muuten vastata eläinten hyvinvoinnista. Kielto voi koskea määrättyjä eläinlajeja tai eläimiä yleensä. Tuomioistuimien voi kuitenkin erityisistä syistä määrätä, että tuomittu saa edelleen omistaa kokonaan tai osaksi eläimiä, jotka eivät ole rikoksen kohteena ja jotka ovat hänen omistuksessaan päätöstä tehtäessä, jos niiden määrittäminen päätöksessä on mahdollista.

*Eläintenpitokielto voidaan määrätä vähintään yhden vuoden määräajaksi tai pysyväksi.
Eläintenpitokielto voidaan määrätä pysyväksi, jos*

1) kieltoon määrättävä on syylistynyt törkeään eläinsuojelurikokseen,

2) kieltoon määrättävälle on aiemmin lainvoimaisesti tuomittu määräaikainen eläintenpitokielto tai

3) kieltoon määrättävän terveydentila on heikko

ja häntä on pidettävä pysyvästi kykenemättömänä tai soveltumattomana omistamaan, pitämään tai hoitamaan eläimiä taikka muuten vastaamaan niiden hyvinvoinnista.

Eläintenpitokieltoa on noudatettava muutoksenhausta huolimatta. Jos tuomioistuin kuitenkin 23 a §:n 4 momentin mukaisesti kieltää eläinten valtiolle menettämistä koskevan tuomion täytäntöönpanon, eläintenpitokielto ei koske tuomioistuimen määräyksen mukaisesti pidettyjä eläimiä.

Säännöksen kehitys

Nykyinen eläintenpitokieltoa koskeva rikoslain säännös perustuu entisen eläinsuojelulain säännöksen (55 §) sisältöön, joka hieman uudistettuna siirrettiin 1990-luvun loppupuolella rikoslain 17 luvun alle. Eläinsuojelulakiin jäi viittaus ko. säännökseen.

Hallituksen esityksessä (HE 6/1997)³⁹ esitettiin rikoslakiin siirrettävän säännöksen ensimmäiseksi momentiksi seuraavaa:

Ehdotuksen mukaan se, joka tuomitaan eläinsuojelurikoksesta tai lievästä eläinsuojelurikoksesta, voidaan samalla tuomita menettäneeksi oikeutensa pitää eläimiä. Eläintenpitokielto voitaisiin määrätä myös henkilölle, joka tuomitaan eläinsuojelulain 54 §:n 1 momentin nojalla eläinsuojelurikkomuksesta ja jota voidaan pitää soveltumattomana tai kykenemättömänä huolehtimaan eläinten hyvinvoinnista. Kielto olisi määräaikainen tai pysyvä, ja se koskisi määrättyjen eläinlajien pitämistä tai eläinten pitämistä yleensä. Eläintenpitokielto voitaisiin määrätä myös henkilölle, joka jätetään rangaistukseen tuomitsematta rikoslain 3 luvun 3 §:n nojalla, eli ymmärrystä vailla olevana. Kielto olisi voimassa muutoksenhausta huolimatta, kunnes asia on ratkaistu lainvoimaisesti. Eläintenpitokielto olisi harkinnanvarainen toimenpide.

Osa silloisista kansanedustajista osoitti tyytymättömyyttään hallituksen esitykseen kirjattua eläintenpitokieltoa koskevaa säännöstä kohtaan. Heidän mukaansa eläintenpidon estävä turvaamistoimi oli jätetty vaille riittävää tehokkuutta.

³⁹ HE 6/1997. Pykälien perustelut. Finlex.

Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1997/19970006#idp451575488> [Viitattu 13.1.2020]

Nämä kansanedustajat jättivätkin edustaja Marjaana Koskisen johdolla lakialoitteen⁴⁰, jossa esitettiin eläintenpitokieltoa koskevan säännöksen ensimmäinen momentti kuulumaan seuraavasti:

Joka tuomitaan eläinsuojelurikoksesta tai lievistä eläinsuojelurikoksesta, on samalla tuomittava menettäneeksi oikeutensa pitää eläimiä. Erityisen painavista syistä kielto voitaisiin jättää määräämättä. Eläintenpitokielto voidaan määrätä myös henkilölle, joka tuomitaan eläinsuojelulain 54 §:n 1 momentin nojalla eläinsuojelurikkomuksesta ja jota voidaan pitää soveltumattomana tai kykenemättömänä huolehtimaan eläinten hyvinvoinnista. Kielto voidaan antaa määräajaksi tai pysyvästi. Kielto voi koskea määrättyjen eläinlajien pitämistä tai eläinten pitämistä yleensä. Eläintenpitokielto voidaan määrätä myös henkilölle, joka jätetään rangaistukseen tuomitsematta 3 luvun 3 §:n nojalla. Kielto on voimassa muutoksenhausta huolimatta, kunnes asia on ratkaistu lainvoimaisesti.

Silloinen eduskunnan lakivaliokunta ei pitänyt ehdotettua lakimuutosta perusteltuna. Lakivaliokunnan mietinnössä⁴¹ todettiin asiasta seuraavaa:

Valiokunta ei pidä perusteltuna muuttaa momenttia lakialoitteessa ehdotetulla tavalla. Eläinsuojelurikos ja lievä eläinsuojelurikos poikkeavat törkeydeltään huomattavasti toisistaan, mitä kuvastaa niiden ankaruudeltaan erilaiset rangaistusasteikot. Eläinsuojelurikoksen enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta, kun taas lievä eläinsuojelurikos on sakkouhkainen rikos. Hallituksen esityksessä oleva joustava säännös ("voidaan tuomita") on tarpeen, jotta tuomioistuimella on yksittäistapauksessa riittävä harkintavaltta turvaamistoimenpiteestä päättäessään. Valiokunta katsoo kuitenkin, että silloin kun henkilön näytetään syyllistyneen eläinsuojelurikokseen, selkeänä pääsääntönä pitää olla henkilön tuomitseminen menettämään oikeutensa pitää eläintä. Oikeusministeriön on seurattava tuomioistuinkäytäntöä ja ryhdyttävä toimenpiteisiin säännösten muuttamiseksi, jos oikeuskäytäntö ei vastaa lakivaliokunnassa omaksuttua kantaa.

Hukattu kehityspotentialiaali?

Lienee perusteltua pohtia, jäikö asiassa kuuluisa kultainen keskitie saavuttamatta. Kansanedustaja Koskisen alkuun panema lakialoite osoittautui sisällöltään liian jyrkäksi, toisaalta hallituksen esitykseen 6/1997 perustuva nykyinen eläintenpitokieltoa koskeva säännös vaikuttaisi jääneen liian maltilliseksi: nykyisen säännöksen nojalla perusmuotoisesta eläinsuojelurikoksesta tuomituista vain noin puolet tuomitaan myös eläintenpitokieltoon. Lakivaliokunta otti mietinnössään kauaskatseisesti kantaa tämänkaltaisen ei-toivotun oikeuskäytännön syntymiseen, mutta oikeusministeriö ei ole kuitenkaan ryhtynyt asiassa lakivaliokunnan vaatimiin toimenpiteisiin. Näkemykseni mukaan lakivaliokunnan ottaman kannan kunnioittaminen edellyttäisi perusmuotoisen teon nostamista törkeän tekemuodon rinnalle eläintenpitokiellon määräämistä koskevassa säännöksessä.

⁴⁰ Eduskunnan verkkosivu. Vaski. Lakialoite LA 1/1998

Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lakialoite/Documents/la_1+1998.pdf [Viitattu 13.1.2020]

⁴¹ Eduskunnan verkkosivu. Vaski. Lakivaliokunnan mietintö LaVM 3/1998 vp- HE 6 ja 117/1997 vp

Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Mietinto/Documents/lavm_3+1998.pdf [Viitattu 13.1.2020]

Näin toimien perusmuotoisesta eläinsuojelurikoksesta tuomittu henkilö tultaisiin jatkossa tuomitsemaan eläintenpitokieltoon, ellei asiassa olisi erityisen painavia syitä jättää kieltoa tuomitsematta.

Tämä asia on herättänyt julkista keskustelua aiemminkin. Viime vuodet maa- ja metsätalousministeriössä eläinsuojelulain kokonaisuudistusta valmistellut Minna Ruotsalo otti eläintenpitokieltojen tuomitsemiseen kantaa⁴² vuonna 2003 seuraavasti:

Eläintenpitokiellon määrittämisen pitäisi mielestäni olla vähintäänkin pääsääntö eläinsuojelurikostuomioiden yhteydessä näiden tapausten pääsääntöisen törkeyden vuoksi. Toisaalta, kyseiset tapaukset ovat yleensä niin törkeitä, ettei liene aiheetonta vaatia eläintenpitokiellon automaattistakaan määrittämistä näissä tapauksissa.

Rikoslain 17 luvun 23 §:n ja esitutkintalain 1 luvun 2 §:n ja välinen suhde

Eläintenpitokieltoa koskevaa säännöstä tarkasteltaessa tulisi ottaa huomioon myös se, että sen sanamuodolla näyttäisi olevan huomattavaa merkitystä poliisin velvollisuuksiin esitutkintaa suorittavana viranomaisena; *esitutkintalain 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaan esitutkinnassa selvitetään esimerkiksi rikoksen johdosta määrättävää seuraamusta varten tarvittavat seikat.* Nykyisessä eläintenpitokieltoa koskevassa säännöksessä todetaan, että joka tuomitaan törkeästä eläinsuojelurikoksesta, on samalla tuomioistuimessa määrättävä eläintenpitokieltoon. Edelleen säännöksessä todetaan, että joka tuomitaan eläinsuojelurikoksesta tai lievästä eläinsuojelurikoksesta, voidaan samalla määrätä eläintenpitokieltoon. Edellä mainittujen 3 teon osalta edellytyksenä ei ole mainittu soveltumattomuutta ja kykenemättömyyttä vastata eläinten hyvinvoinnista. Tästä voidaan päätyä tulkintaan, että poliisille ei myöskään muodostu esitutkintalain 1 luvun 2 §:n 1 momentin mukaista **velvollisuutta** selvittää soveltumattomuutta ja kykenemättömyyttä (vastata eläinten hyvinvoinnista) näihin tekoihin epäiltyjen henkilöiden osalta. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena asiatilana.

Eläintenpitokieltoa koskevan säännöksen sanamuotoa ihmetteli⁴² aikanaan myös Ruotsalo todeten asiasta seuraavaa:

On sinänsä erikoista, että laissa on ainoastaan eläinsuojelurikkomuksen osalta asetettu tämä nimenomainen edellytys henkilön soveltumattomuudesta tai kykenemättömyydestä huolehtia eläinten hyvinvoinnista. Vaikka lain sanamuodon perusteella eläinsuojelurikoksen ja lievän eläinsuojelurikoksen osalta pelkkä tuomio riittää eläintenpitokiellon määrittämiselle, niin käytännössä myös näiden rikosten kohdalla joudutaan harkitsemaan henkilön soveltuvuutta ja kykenevyyttä huolehtia eläinten hyvinvoinnista.

⁴² Ruotsalo, Minna: Eläinsuojelulain vastaisten tekojen kriminalisointi Suomessa. 2003. Syventävien opintojen tutkielma. Helsingin yliopisto/Oikeustieteellinen tiedekunta.

Saatavissa: http://www.kolumbus.fi/tmu/oikeus/ES_gradu_Ruotsalo.pdf [Viitattu 13.1.2020]

Asiaa on tarkasteltava toisestakin aspektista. Tuomioistuimen tehtävänä ei ole ainoastaan päättää sitä, että tuleeko tuomittu ylipäätään määrätä eläintenpitokieltoon. Sen velvollisuus on arvioida myös kiellon sisältöä eläinlajien ja niiden määrien suhteen, sekä kiellon pituutta – pysyvä vai määräaikainen. Rikoslain 17 luvun 23 §:n mukaan esimerkiksi pysyvän eläintenpitokiellon tuomitseminen edellyttää aina muun muassa sitä, että henkilöä on pidettävä pysyvästi kykenemättömänä tai soveltumattomana omistamaan, pitämään tai hoitamaan eläimiä taikka muuten vastaamaan niiden hyvinvoinnista.

Vallitsevissa olosuhteissa lienee perusteltua kysyä, miksi lainsäädäntö mahdollistaa tulkinnan, että lievän eläinsuojelurikoksen, eläinsuojelurikoksen ja törkeän eläinsuojelurikoksen esitutkinnassa ei ole velvollisuutta selvittää henkilön kykenevyyttä ja soveltuvuutta vastata eläinten hyvinvoinnista. Näkemykseni mukaan tämä on edellä kerrotuin perustein vastoin esitutkintalain 1 luvun 2 §:ää, jonka mukaan asia on valmisteltava esitutkinnassa siten, että syyteharkinta ja asianosaisten etujen valvominen voidaan suorittaa asianmukaisesti, ja että todistelu voidaan pääkäsittelyssä ottaa vastaan yhdellä kertaa, tai asia voidaan ratkaista kirjallisessa menettelyssä.

Pidän erittäin tärkeänä selkeyttää rikoslain eläintenpitokieltoa koskevaa säännöstä niin, että siitä kävisi ilmi säännöksen yhteys eläinsuojelusäännösten vastaisten tekojen esitutkinnassa selvitettäviin asioihin. Tämä olisi omiaan tehostamaan eläinsuojelurikosten esitutkintaa, ja antaisi syyttäjille ja tuomioistuimille paremmat eväät arvioida eläintenpitokieltojen tarpeellisuutta ja sisältöä kussakin yksittäistapauksessa.

Säännöksen uudistamisessa voitaisiin ottaa mallia soveltuvin osin Laki liiketoimintakiellosta 19 a §:ssä säädetystä:

Jos 2 §:ssä tarkoitettu henkilö on epäiltynä 3 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetusta liiketoiminnassa tehdystä rikoksesta, jota ei voida pitää vähäisenä, tai 3 §:n 3 momentissa tarkoitetusta liiketoiminnassa tehdystä rikoksesta, esitutkinnan yhteydessä on tutkittava, onko liiketoimintakiellon määräämiseen edellytykset. Jos henkilöä epäillään liiketoimintakiellon rikkomisesta, esitutkinnan yhteydessä on tutkittava, onko liiketoimintakiellon pidentämiseen edellytykset. Liiketoimintakiellon määräämistä tai pidentämistä koskeva tutkinta on toimitettava myös syyttäjän pyynnöstä

Poliisin velvoite suorittaa eläintenpitokiellon määräämisen liittyvien edellytysten tutkinta tulisi kirjata säännökseen niin, että se kattaisi kaikki eläinsuojelusäännösten vastaiset teot. Tämä olisi perusteltua jo siitä syystä, että tiettyjen edellytysten täytyessä eläintenpitokielto on mahdollista tuomita mistä tahansa eläinsuojelusäännösten vastaisesta teosta.

6.7.1 Toimenpide-ehdotus rikoslain 17 luvun 23 §:n uudistamiseksi

Esitän, että oikeusministeriön tulisi aloittaa toimenpiteet rikoslain 17 luvun 23 §:n 1 momentin muuttamiseksi seuraavilla tavoilla:

1. Lisätään perusmuotoinen eläinsuojelurikos törkeän tekemuodon rinnalle momentin ensimmäiseen lauseeseen.
2. Siirretään lievä eläinsuojelurikos eläinsuojelurikkomuksen ja eläinkuljetusrikkomuksen rinnalle lauseeseen, jossa viitataan henkilön soveltumattomuuteen ja kykenemättömyyteen huolehtia eläinten hyvinvoinnista.
3. Lisätään lause poliisin velvollisuudesta tutkia eläintenpitokiellon määräämisen edellytykset esitutinnan yhteydessä.
4. Lisätään sana ”rikosprosessissa” selventämään syyttäjän oikeutta vaatia eläintenpitokielloa nimenomaan rikosprosessissa.
5. Lisätään lause, jolla erotetaan rikosprosessissa määrättävä eläintenpitokiello hallinnollisena toimenpiteenä määrättävästä eläintenpitokiellosta (viittaus eläinten hyvinvointilakiin).

HUOM. Kohtien 4 ja 5 uudistustarpeella viitataan kohdassa 6.6.1 esittämäni toimenpide-ehdotukseen väliaikaisen eläintenpitokiellon lisäämisestä eläinten hyvinvointilakiin.

Ehdotetun mukainen rikoslain 17 luvun 23 §:n 1 momentti

Joka tuomitaan törkeästä eläinsuojelurikoksesta tai eläinsuojelurikoksesta, on samalla tuomioistuimessa määrättävä eläintenpitokielloon. Tuomioistuin voi kuitenkin jättää kiellon määräämättä, jos siihen on erityisen painavia syitä. Eläintenpitokiello voidaan määrätä myös henkilölle, joka tuomitaan lievästä eläinsuojelurikoksesta, eläinsuojelulain 54 §:n 1 momentin nojalla eläinsuojelurikkomuksesta tai eläinten kuljetuksesta annetun lain 39 §:n nojalla eläinkuljetusrikkomuksesta ja jota voidaan pitää soveltumattomana tai kykenemättömänä huolehtimaan eläinten hyvinvoinnista. Eläintenpitokiello voidaan määrätä myös henkilölle, joka jätetään rangaistukseen tuomitsematta 3 luvun 4 §:n 2 momentin tai 6 luvun 12 §:n 4 tai 5 kohdan nojalla.

Henkilön ollessa epäiltyä eläinsuojelurikkomuksesta, lievästä eläinsuojelurikoksesta, eläinsuojelurikoksesta, törkeästä eläinsuojelurikoksesta tai eläinkuljetusrikkomuksesta, poliisin on esitutinnan yhteydessä tutkittava eläintenpitokiellon määräämisen edellytykset.

Rikosprosessissa eläintenpitokiello määrätään syyttäjän vaatimuksesta.

Eläinsuojelusäännösten noudattamista valvovien viranomaisten oikeudesta määrätä väliaikainen eläintenpitokiello säädetään eläinten hyvinvointilaissa.

6.8 Eläintenpitokieltoon liittyvän menettämisseuraamuksen täytäntöönpano

Rikoslain 17 luvun 23 a §:n⁴³ mukaan eläintenpitokiellossa tarkoitetut eläimet, joita päätöstä annettaessa pitää tai jotka omistaa eläintenpitokieltoon määrättävä, on tuomittava valtiolle menetetyksi. Myös eläintenpitokiellon rikkomisen kohteena olleet eläimet on tuomittava valtiolle menetetyksi. Menettämisseuraamus tuomitaan siitä riippumatta, kenen omaisuutta menetetyksi tuomittavat eläimet ovat. Eläintenpitokiellon rikkomisen kohteena olleiden eläinten asemesta on toissijaisesti tuomittava menetetyksi niiden arvo siltä, joka on syyllistynyt eläintenpitokiellon rikkomiseen.

Menettämisseuraamusten täytäntöönpano siirtyi ulosottomiehiltä poliisilaitoksille sakon täytäntöönpanosta annetun lain tultua voimaan vuonna 2002. Kyseisen lain esitöissä (HE 218/2001) todettiin muun muassa niin, että menettämisseuraamuksen täytäntöönpanoa koskevan asian kierrättäminen ulosoton kautta oli tarpeetonta.

Sakon täytäntöönpanosta annetun lain 41 §:n⁴⁴ mukaan Oikeusrekisterikeskuksen tulee hakea menettämisseuraamuksen täytäntöönpanoa valtioneuvoston asetuksessa säädettävällä tavalla siltä poliisilaitokselta, jonka hallussa menetetyksi tuomittu omaisuus on tai jonka toimialueella omaisuus muuten on. Saman lain 38 §:ssä todetaan, että kun omaisuuden valtiolle menetetyksi tuomitsemista koskeva ratkaisu on tullut täytäntöönpanokelpoiseksi, omaisuus on asianomaisen valtion viranomaisen määräyksen mukaisesti otettava valtion käyttöön, myytävä tai hävitettävä (täytäntöönpanotoimi). **Menettämisseuraamuksen panee täytäntöön poliisilaitos.** Täytäntöönpanoa varten tapahtuvasta omaisuuden haltuun ottamisesta on laadittava pöytäkirja noudattaen soveltuvin osin pakkokeinolain (806/2011) 7 luvun 12 §:ää. (22.7.2011/816).

Yllä mainitun lain 42 §:n 1 momentin mukaan menetetyksi tuomittua omaisuutta koskevista täytäntöönpanotoimista määrää Poliisihallitus, joka voi oikeuttaa poliisilaitoksen määräämään toimenpiteistä. 42 §:n 2 momentin mukaan täytäntöönpanotoimesta määrääminen käsittää mainittujen toimenpiteiden edellytyksistä ja menettelytavoista määräämisen siltä osin kuin lailla ei toisin säädetä.

Eläinsuojelulain 50 §:n mukaan kunnaneläinlääkärin on tarvittaessa annettava virka-apua poliisilaitokselle eläimeen kohdistuvan menettämisseuraamuksen täytäntöönpanossa.

⁴³ Rikoslaki 19.12.1889/39, 17 luku, 23 a §. Finlex.

Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001#L17> [Viitattu 5.2.2020]

⁴⁴ Laki sakon täytäntöönpanosta 9.8.2002/672, 4 luku, 41 §. Finlex.

Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020672#L4P41> [Viitattu 5.2.2020]

Laissa sakon täytäntöönpanosta ei ole mainintaa poliisin toimivaltuudesta suorittaa menettämisseuraamuksen täytäntöönpanoa kotirauhan piirissä. Asiasta ei ole säädetty myöskään eläinsuojelulaissa, pakkokeinolaissa tai poliisilaissa. Todettakoon sekin, että asiassa virka-apua antavalla eläinlääkärilläkään ei tällaista toimivaltuutta ole.

Tätä asiailaa on pidettävä ongelmallisena ottaen huomioon eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa (EOAK/3199/4/07, 17.8.2009) todettu:

Perustuslaissa jokaiselle turvattu kotirauha rajoittaa poliisin toimintamahdollisuuksia. Poliisilla ei ole yleistä oikeutta toimia kotirauhan piirissä vain sillä perusteella, että se olisi tarpeen poliisin tehtävien hoitamiseksi. Kotirauhan piiriin meneminen tai sinne jääminen vastoin paikan haltijan tahtoa edellyttää tähän oikeuttavaa lain säännöstä. Poliisinvirkatehtävien hoitamisen mahdollistamiseksi on laissa erikseen säädetty toimivaltuuksia mennä kotirauhan piiriin riippumatta paikan haltijan tahdosta. Tällaisista perustuslain 10 §:n tarkoittamista toimenpiteistä on säädetty muun muassa pakkokeinolain 5 luvussa (paikkaan kohdistuva etsintä) ja useissa poliisilain pykälissä. Näiden säännöksiä lähtökohtana on yleensä se, että kotirauhan piiriin voi mennä (vastoin paikan haltijan suostumusta) vain esitutkinnassa rikoksen selvittämiseksi, jonkun kiinniottamiseksi tai jonkin vaaran torjumiseksi.

Näkemykseni mukaa ristiriitaista olisi myös se, että poliisi joutuisi pyytämään ulosottoviranomaisilta virka-apua tilanteissa, joissa menettämisseuraamuksen täytäntöönpanon suorittaminen edellyttää pääsyä kotirauhan suojaamalle alueelle. Lain sakon täytäntöönpanosta esitöissähan nimenomaisesti todettiin, että *menettämisseuraamuksen täytäntöönpanoa koskevan asian kierrättäminen ulosoton kautta on tarpeetonta* – Ja muun muassa tämän takia menettämisseuraamusten täytäntöönpano siirrettiin ulosottomiehiltä poliisilaitoksille.

6.8.1 Toimenpide-ehdotus lain sakon täytäntöönpanosta 4 luvun 38 §:n ja pakkokeinolain 8 luvun 2 §:n muuttamiseksi

Esitän, että lain sakon täytäntöönpanosta 4 luvun 38 §:ään lisätään seuraava viittaussäännös:

Menettämisseuraamuksen täytäntöönpanoa suoritettaessa kotirauhaan piiriin kuuluvalla alueella noudatetaan pakkokeinolain (806/2011) 8 luvun 2 §:n (22.7.2011/816) säännöksiä.

Esitän, että pakkokeinolain 8 luvun 2 §:ään lisätään seuraava momentti:

Kotietsintä saadaan toimittaa myös lain sakon täytäntöönpanosta 38 §:ssä tarkoitetun menettämisseuraamuksen täytäntöönpanemiseksi.

6.9 Eläintenpitokieltojen valvonta

Virkaeläinlääkäreille lähetetyn verkkokyselyn tuloksena esitettiin väitteitä, joiden mukaan eläintenpitokieltojen valvonnassa olisi suuria ongelmia.

Näiden haasteiden osalta viranomaiset ovat ottaneet merkittävän edistysaskeleen. Vuoden 2019 lopusta lähtien poliisi alkoi syöttää eläintenpitokiellot poliisiasiantietojärjestelmään etsintäkuulutuksina, jolloin niitä valvotaan käytännössä kaikilla sellaisilla poliisitehtävillä, jossa poliisi tarkastaa henkilöiden tai ajoneuvojen tietoja. Kyseeseen voi tulla myös automaattinen valvonta. Sen osalta erityisen hyödyllisenä pidän poliisin käyttöönottamaa rekisterikilven lukulaitetta (Revika).⁴⁵ Revika lukee vastaantulevien ajoneuvojen rekisterikilpiä ja ilmoittaa poliisiauton työasemalla, mikäli kyseisessä ajoneuvossa on rekisteritunnuksen perusteella jotain, joka voi edellyttää poliisilta toimenpiteitä. Revika ilmoittaa esimerkiksi siitä, jos ajoneuvon omistajalla tai haltijalla on voimassa oleva etsintäkuulutus (esimerkiksi eläintenpitokielto).

Tämänkin uudistuksen tosiasiallinen hyödyntäminen on kiinni siitä, missä määrin kentällä toimivat poliisimiehet tulevat reagoimaan kuulutuskyselyiden tuloksena tietoonsa tulleisiin eläintenpitokieltoihin: poliisin olisi tässä tilanteessa tehtävä reaaliaikaisia havaintoja siitä, noudattaako kohdehenkilö hänelle määrättyä kieltoa sen kaikessa laajuudessa.

Joitakin edistysaskelia ollaan ottamassa myös lainsäädännöllisellä puolella. Eläinten hyvinvointilain esitöiden perusteella on odotettavissa, että valvontaviranomaiset saavat oikeuden tehdä tarkastuksia eläintenpitokieltojen noudattamisen valvomiseksi jopa ilman epäilyä kiellon rikkomisesta. Samalla on kuitenkin todettava, että hallituksen esityksen mukaan tällaisen tarkastuksen tekeminen ei olisi mahdollista kotirauhan suojaamalla alueella. Myös poliisi on voimaton, kun epäillään eläintenpitokiellon rikkomista kotirauhan suojaamassa paikassa – teon rangaistumaksimi on vain sakkoa, joten poliisille ei muodostu oikeutta pakkokeinoin mukaisen kotietsinnän suorittamiseen. Tilanne on täysin toinen esimerkiksi talousrikoksiin kytketyn turvaamistoimen kohdalla: liiketoimintakiellon rikkomisen rangaistumaksimiksi on säädetty kaksi vuotta vankeutta, joten esimerkiksi kotietsinnän suorittamiselle ei ole esteitä, teosta epäiltyhenkilö voidaan myös pidättää, ja jopa joidenkin ns. salaisten pakkokeinojen käyttäminen voi tulla kysymykseen tällaisen rikoksen selvittämiseksi.

Voidaan siis todeta, että poliisin mahdollisuudet puuttua eläintenpitokiellon rikkomistapauksiin ovat erittäin vähäiset, toisin kuin esimerkiksi liiketoimintakieltojen rikkomisten kohdalla. Tämä siitäkkin huolimatta, että **eläintenpitokieltoihin tuomitut henkilöt ovat syyllistyneet vakaviin eläinsuojelusäännösten vastaisiin tekoihin ja tämän takia tarve eläintenpitokieltojen tehokkaalla valvonnalle olisi ilmeinen**: Tilastokeskuksen StatFin -tilastotietokannasta selviävien seikkojen mukaan vuosien 2014–2018 välisenä aikana eläinsuojelusäännösten vastaisiin tekoihin syyllistyneille tuomittiin yhteensä 436 eläintenpitokieltoa, joista 427:ssä (98 %) tapauksessa henkilön tekemän teon rangaistumaksimi oli kaksi tai neljä vuotta vankeutta (perusmuotoinen tai törkeä eläinsuojelurikos).

⁴⁵ Yleisradion verkkosivu. Uutiset. 8.6.2017.

Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-9658191> [Viitattu 13.1.2020]

Eläintenpitokiellon rangaistusmaksimin nostamista kuuteen kuukauteen vankeutta esitettiin jo edellisen eduskunnan aikana (Lakialoite LA 97/2018 vp⁴⁶), mutta aloitetta ei ehditty tuolloin käsitellä. Asia tulisikin ottaa uudelleen esille nykyisen eduskunnan toimesta.

Eläinsuojelulaissa tarkoitetun tarkastuksen osalta todettakoon, että myös se tulisi voida toimittaa epäiltäessä eläintenpitokiellon rikkomista. Tarkastusta koskevan säännöksen uudistamista tehtäessä on otettava huomioon, että sen nojalla tehtävät viranomaistoimet ovat pakkokeinolain tarkoittamaa kotietsintää lievempiä kotirauhan suojan näkökulmasta katsoen: eläinsuojelulain mukaisen tarkastuksen kohde on erittäin tarkoin rajattu koskemaan vain eläinten pitopaikkaa ja eläinten pitoon liittyviä seikkoja, kun taas kotietsinnässä tällaista rajausta ei ole.

6.9.1 Toimenpide-ehdotus eläintenpitokiellon rikkomisen rangaistusmaksimin nostamiseksi kuuteen kuukauteen vankeutta

Esitän, että eläintenpitokielloa koskeva rangaistussäännös eriytetään eläinsuojelurikkomuksesta omaksi säännökseksi ja siirretään eläinsuojelulaista rikoslain 17 luvun alle niin, että sen rangaistusmaksimi nostetaan sakosta kuuteen kuukauteen vankeutta. Tämä mahdollistaisi epäillyn eläintenpitokiellon rikkomisen tarkoituksenmukaisen tutkinnan ja eläinten takavarikoimisen myös kotirauhan suojaamassa paikassa.

Uusi rikoslain säännös kuuluisi seuraavasti:

Joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo eläintenpitokielloa tai toimii toisen välikätenä eläintenpitokiellon kiertämiseksi, on tuomittava eläintenpitokiellon rikkomisesta sakkoon tai vankeuteen enintään kuudeksi kuukaudeksi.

⁴⁶ Eduskunnan verkkosivu. Vaski. Lakialoite LA 97/2018 vp

Saatavissa: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/KasittelytiedotValtiopaivaasia/Sivut/LA_97+2018.aspx [Viitattu 17.1.2020]

6.9.2 Toimenpide-ehdotus eläintenpitokiellon rikkomisen lisäämiseksi eläinsuojelutarkastuksen suorittamisen perusteisiin

Esitän, että eläinten hyvinvointilain tarkastusta koskevaan säännökseen (HE 154/2018, 77 §) lisätään epäily eläintenpitokiellon rikkomisesta seuraavalla tavalla:

Valvontaviranomaisella on oikeus tehdä tarkastus, jos on aihetta epäillä, että eläintä pidetään tai kohdellaan eläinten hyvinvointimääräysten vastaisesti, tai jos on aihetta epäillä rikoslain 17 luvun 23 §:ssä tarkoitetun eläintenpitokiellon rikkomista.

Ilman epäilyäkin valvontaviranomaisella on oikeus tehdä tarkastus:

- 1) eläintarhassa;*
- 2) pysyvässä eläinnäyttelyssä;*
- 3) sirkuksessa;*
- 4) kiertävässä eläinnäyttelyssä;*
- 5) eläinkilpailussa;*
- 6) eläinnäyttelyssä ja siellä, missä eläimiä muutoin pidetään näytteillä yleisölle, käytetään esityksissä tai näytöksissä;*
- 7) siellä missä luonnonvaraisia eläimiä tarhataan riistanhoidollisessa tai tuotannollisessa tarkoituksessa;*
- 8) siellä, missä seura- ja harrastuseläimiä pidetään 59 §:ssä tarkoitetulla tavalla ammattimaisesti tai muutoin laajassa mitassa;*
- 9) siellä, missä luonnonvaraisia eläimiä hoidetaan 60 §:ssä tarkoitetulla tavalla;*
- 10) siellä, missä harjoitetaan 66 §:ssä tarkoitettua eläinten lopetukseen liittyvää toimintaa;*
- 11) rajanylityspaikalla, maastapoistumispaikalla ja eläinlääkinnällisen rajatarkastusaseman alueella;*
- 12) kaikissa eläintiloissa teurastamoissa, riistan käsittelylaitoksissa ja niiden yhteydessä olevissa laitoksissa sekä porateurastamoissa ja niiden yhteydessä olevissa laitoksissa;*
- 13) toiminnanharjoittajan pyynnöstä;*
- 14) rikoslain (39/1889) 17 luvun 23 §:n nojalla määrätyn eläintenpitokiellon noudattamisen valvomiseksi.*

Ruokavirasto voi määrätä maakunnan tekemään tarkastuksen tai tarkastuksia eläinten hyvinvointimääräysten noudattamisen valvomiseksi taikka Suomea sitovan kansainvälisen

sopimuksen velvoitteiden täyttämiseksi tai Euroopan unionin lainsäädännön niin edellyttäessä. Maakunta voi päättää vastaavista tarkastuksista myös omassa valvonnassaan.

Tarkastuksen tekijällä on oikeus päästä tiloihin, joita tarkastuksen tekeminen edellyttää, ja ottaa maksutta valvontaa varten tarvittavia näytteitä. Hänellä on oikeus tarkastaa eläin, eläimen pitopaikka ja muut eläintenpitoon liittyvät tilat, eläintä varten tarkoitettu ravinto, juotava, varusteet ja välineet sekä eläintenpitoon liittyvät tiedot ja asiakirjat sekä muut valvonnan kannalta merkitykselliset seikat.

Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa tarkastuksen saa tehdä ja näytteen ottaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on aihetta epäillä, että eläinten kohtelua, hoitoa tai pitopaikkaa koskevia hyvinvointimääräyksiä, tai rikoslain 17 luvun 23 §:ssä tarkoitettua eläintenpitokieltoa on rikottu tai rikotaan laissa rangaistavaksi säädettyllä tavalla. Tarkastuksen saa tehdä vain viranomainen.

6.10 Asianomistajan puhevalta eläinsuojelurikoksissa

Useimmissa eläinsuojelutapauksissa ei ole esitutkintalain tarkoittamaa asianomistajaa, joka voisi esittää asiassa vaatimuksia, tai joka valvoisi viranomaisten menettelytapojen lainmukaisuutta. Tämä seikka on merkityksellinen myös eläinsuojelujuttujen toimittamisen kannalta: esitutkintalain 3 luvun 9 §:ssä säädetty poliisin oikeus jättää esitutkinta toimittamatta tai jo aloitettu esitutkinta lopettaa on sidottu siihen, onko asianomistajalla asiassa vaatimuksia.

Asiassa tulee ottaa huomioon myös se, että eläinsuojelurikoksissa ei toteudu mahdollisuus lain oikeudenkäynnistä rikosasioissa 14 §:n mukaiseen toissijaiseen syyteoikeuteen (asiaomistajan syyteoikeus), jonka merkityksestä oikeuskansleri totesi vuonna 1993 oikeusministeriölle antamassaan lausunnossa⁴⁷ muun muassa seuraavaa:

Valvontakeinona asianomistajan syyteoikeudella on seuraamusluonteisissa syyttämättäjättämistapauksissa mielestäni vähintäänkin yhtä suuri periaatteellinen merkitys kuin muissa tapauksissa. Syyttäjien harkintavalta jättää syyte selvitetystä rikoksesta nostamatta on 1.1.1991 voimaan tulleen lainuudistuksen johdosta varsin laaja. Laajaan harkintavaltaan liittyy väistämättä epäyhtenäisen ratkaisukäytännön vaara, mikä puolestaan edellyttää riittävien oikeusturva- ja valvontakeinojen käyttömahdollisuutta.

Mielestäni eläinsuojelurikoksiin liittyvissä asianomistajakysymyksessä tulisikin seurata ympäristönsuojelulainsäädännössä viitotettua tietä, josta todetaan ympäristöministeriön raportissa⁴⁸ seuraavasti:

Ympäristörikoksissa ei useinkaan ole asianomistajaa, vaan ne loukkaavat yhteistä oikeushyvää, eli ympäristöä, joka kuuluu meille kaikille. Tästä syystä ympäristönsuojelulainsäädännössä on säädetty, että asianomistajan puhevaltaa ympäristörikosasiassa käyttää valtion ympäristövalvontaviranomainen.

Luonnonvaraisiin eläimiin kohdistuvien eläinsuojelusäännösten vastaisten tekojen osalta ympäristöministeriön raportissa mainittu toimintamalli olisi perustelujenkin osalta täysin rinnakkainen. Yksityisessä omistuksessa olevien eläinten kohdalta tilanne olisi toinen, mutta uudistusta harkittaessa tulisikin ottaa huomioon myös oikeussuojakeinojen puuttuminen suuressa osassa eläinsuojelutapauksia.

⁴⁷ OKA/4/20/93. Lausunto oikeusministeriölle rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisesta alioikeuksissa. Finlex. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/viranomaiset/foka/1993/19930511> [Viitattu 13.1.2020]

⁴⁸ Valtioneuvoston verkkosivu. Julkaisut. Ympäristörikostorjunnan strategia ja toimenpideohjelma (yhteistyöryhmän ehdotus). Saatavissa: https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10138/153955/YMr_16_2015.pdf?sequence=3 [Viitattu 13.1.2020]

Frida Mäkelän pro gradu -tutkielmassa⁴⁹ tuodaan selkeällä tavalla esille erilaisia vaihtoehtoja eläinsuojelurikoksia koskevaan asianomistajakysymykseen:

Ratkaisuna ongelmaan voisi toimia ns. eläinten edunvalvojan tuominen mukaan eläinsuojelurikosepäilyjä koskeviin rikosprosesseihin²⁸⁵. Mallia edunvalvontaan voisi ottaa esimerkiksi Sveitsistä, jossa Zürichin kantonissa oli vuosina 1992–2011 käytössä eläinten asianajaja -järjestelmä. Asianajajalla oli asianomistajan avustajaan vertautuvat oikeudet tutustua tapauksen esitutkinta-aineistoon ja muihin materiaaleihin sekä oikeus muutoksenhakuun rikosprosessissa katsoessaan sen tarpeelliseksi²⁸⁶. Niin ikään Iso-Britanniassa Englannin ja Walesin alueella on sen johtavalle eläinsuojelujärjestölle, RSPCA:lle, myönnetty eräänlainen ”rajatun asianomistajan” status, joka mahdollistaa esitutkintamateriaaleihin pääsyn sekä oikeuden nostaa eläinsuojelurikosasiassa kanne tuomioistuimessa²⁸⁷.

On syytä tähdentää, että tämänkaltaisen järjestelmän omaksuminen ei edellyttäisi juridisten oikeuksien tunnustamista eläimille²⁸⁸ vaan se olisi periaatteessa lisättävissä nykyiseen oikeusjärjestelmäämme halutessa välittömästi.

Myös luonnonvararikosten ja eläimiä koskevien salakuljetusrikosten osalta asianomistajakäsitteen laajentaminen olisi perusteltua tässä kappaleessa esitettyjen seikkojen nojalla.

6.10.1 Toimenpide-ehdotus asianomistajan puhevaltaa eläinsuojelurikoksissa koskevan säännöksen lisäämiseksi eläinten hyvinvointilakiin

Esitän, että eläinten hyvinvointilakiin lisätään seuraava säännös:

Eläinsuojelurikkomuksessa, lievässä eläinsuojelurikoksessa, eläinsuojelurikoksessa, törkeässä eläinsuojelurikoksessa ja eläinkuljetusrikkomuksessa asianomistajan puhevaltaa käyttää (Joku kolmas taho, esim. eläinsuojeluasiamies tai -valtuutettu) silloin, kun rikoksen kohteena olevan eläimen omistaja on itse rikoksesta epäillyn asemassa, tai kun rikoksessa ei muuten ole asianomistajaa eläimeen kohdistuneen teon osalta.

Luonnonvararikosten ja eläimiä koskevien salakuljetusrikosten asianomistajuuteen liittyvistä seikoista säädetään rikoslain xx ja xx §:ssä.

⁴⁹ Mäkelä, Frida. 2017. Vähäisyysperusteiset syyttämättäjäätämispäätökset eläinsuojelurikoksissa- erityisesti haitan arvioinnin näkökulmasta. Pro Gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto/Oikeustieteellinen tiedekunta. Saatavissa: https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/191386/Elainsuojelurikoksten%20vahaisyysperusteiset%20SJpt_pro%20gradu_Makela.pdf?sequence=2&isAllowed=y [Viitattu 13.1.2020]

6.11 Salassa pidettävien tietojen luovuttaminen

Tehdyn selvityksen valossa näyttäisi selvältä, että eläinsuojeluun liittyviä prosesseja tulisi pystyä tehostamaan nykyisestä. Tämän pyrkimyksen saavuttamisessa isoa roolia näyttelee myös viranomaisten mahdollisuus jakaa tietoa toistensa kanssa. Esimerkiksi rikostutkinnan laatu on pitkälti sidoksissa siihen, onko poliisilla käytössään riittävästi tietoa tapauksen selvittämiseksi esitutkintalain 1 luvun 2 §:n tarkoittamalla tavalla. Esitutkintaviranomaisen on muun muassa selvitettävä rikoksen johdosta määrättävää seuraamusta varten tarvittavat seikat.

Eläinten hyvinvointilakia koskevan hallituksen esityksen (HE 154/2018) 88 §:n 1 momentin kohdaksi 2 esitetty⁵⁰ tekisi edellä mainittujen seikkojen selvittämisestä erittäin vaikeaa tietyissä tilanteissa.

88 §:n 1 momentin kohta 2 nojalla valvontaviranomainen voisi salassapitovelvollisuuden estämättä luovuttaa valvontatehtävällään saamia välttämättömiä tietoja syyttäjä-, poliisi- ja tulliviranomaisille pakkokeinolain (806/2011) 8 luvun 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen selvittämiseksi. Tällaisia tietoja ovat tiedot yksityisen tai yhteisön taloudellisesta asemasta, liikesalaisuudesta sekä tiedot yksityisen henkilökohtaisista oloista, eli juuri niitä, jotka ovat merkityksellisiä tietoja selvitettäessä henkilön soveltuvuutta ja kykenevyyttä vastata eläimen hyvinvoinnista.

Säännöksen soveltamisessa viitataan rikoksiin, jotka täyttävät kotietsinnän toimittamisen edellytykset. Näin ollen kysymykseen eivät voisi tulla esimerkiksi lievä eläinsuojelurikos, eläinsuojelurikkomus tai eläinkuljetusrikkomus, joista kahdessa jälkimmäisessä eläintenpitokiellon määräämisen edellytyksenä on henkilön soveltumattomuuden ja kykenemättömyyden toteen näyttäminen. Näkemykseni mukaan olisi ristiriitaista estää poliisia saamasta tietoja, joita ilman sen olisi erittäin vaikeaa, tai mahdotonta noudattaa esitutkintalaissa säädettyä velvoitettaan selvittää rikoksen johdosta määrättävää seuraamusta varten tarvittavia seikkoja.

6.11.1 Toimenpide-ehdotus viranomaisten välisen tiedonvaihdon tehostamiseksi

Esitän, että hallituksen esityksen HE 154/2018 88 §:n 1 momentin kohta 2 muutetaan kuulumaan seuraavasti:

2) Syyttäjä-, poliisi- ja tulliviranomaisille pakkokeinolain (806/2011) 8 luvun 2 §:ssä tarkoitetun rikoksen, ja eläinsuojelurikkomuksen, lievän eläinsuojelurikoksen ja eläinkuljetusrikkomuksen selvittämiseksi.

⁵⁰ HE 154/2018, 88 §. Finlex.

Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180154#idp450943536> [Viitattu 13.1.2020]

6.12 Maakunnan velvollisuudet eläinten hyvinvointilaissa

Viranomaisilla ei ole mahdollista käyttää eläintautilain mahdollistamaa eläimen sijoittamista karanteeniin. Tämä johtuu siitä, että Suomessa ei ole karanteenitiloja.⁵¹ Tätä ei voida pitää hyväksyttävänä, sillä epäkohta rajaa viranomaisten toimenpidevalikoiman tietyissä tilanteissa lain mahdollistamaa toimenpidevalikoimaa suppeammaksi. Esimerkiksi Ruokaviraston verkkosivuilla todetaan, että eläimen tuontiehtojen jäädessä täyttymättä, ovat lainsäädännön edellyttämät vaihtoehdot eläinten palautus lähtömaahan (edellyttäen, että lähtömaan viranomaiset hyväksyvät palautuksen), virallisesti hyväksyty karanteeni tai lopetus.⁵²

Samankaltainen ongelma liittyy sellaisiin eläimille tarkoitettuihin väliaikaisiin sijoituspaikkoihin, joita eläinsuojeluviranomaiset tarvitsisivat tehdessään eläinsuojelulain 44 §:n mukaisia kiiretoimenpiteitä. Virkaeläinlääkäreille tehdyn kyselyn tuloksena selvisi, että eläinsuojelulain 44 §:n mukaisia kiiretoimenpiteitä jää jopa tekemättä eläinten hoitopaikkojen puutteen takia. Tätäkään ei voida pitää hyväksyttävänä asiantilana: eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi säädetty säännös näyttäisi jäävän toisinaan lain kuolleeksi kirjaimeksi.

6.12.1 Toimenpide-ehdotus HE 154/2018 72 §:n muuttamiseksi ym.

Esitän, että eläinten hyvinvointilain 72 §:ään lisätään seuraavat momentit:

Maakunnan on järjestettävä alueelleen eläintautilain 1 luvun 6 §:n 1 momentin kohdassa 24 tarkoitetut karanteenitilat. Karanteenitilojen lisäksi maakunnan on järjestettävä tarkoituksenmukaiset tilat eläinten hyvinvointilain nojalla haltuun otettujen, ja pakkokeinolin nojalla takavarikoitujen eläinten väliaikaiseksi sijoittamiseksi. Tässä momentissa tarkoitetut tilat saadaan sijoittaa samalle kiinteistölle, mikäli se on mahdollista vaarantamatta kunkin tilan varsinaista käyttötarkoitusta.

Asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä x momentissa tarkoitettujen tilojen vaatimuksista.

Tilojen järjestämiseen liittyvän selvitystyön yhteydessä tulee selvittää myös se, kuinka keinoja eläinten hoidosta aiheutuvien maksujen perimiseksi olisi mahdollista tehostaa. Esimerkiksi eläinten salakuljetustapauksissa rikollisen käyttämän ajoneuvo tulisi aina takavarikoida rikoksen tekovälineenä ja tuomittava valtiolle menetetyksi (ajoneuvon myynnistä tulevat varat tulisi kanavoida eläinten tiloista vastaavalle maakunnalle).

⁵¹ Yleisradion verkkosivu. Uutiset. 3.5.2019.

Saatavissa: <https://yle.fi/uutiset/3-10764960> [Viitattu 13.1.2020]

⁵² Ruokaviraston verkkosivu. Laiton tuonti.

Saatavissa: <https://www.ruokavirasto.fi/yrietykset/tuonti-ja-vienti/eu-maat-norja-ja-sveitsi/elaimet/laiton-tuonti/> [Viitattu 13.1.2020]

6.13 Hallituksen esityksen 154/2018 82 §:ssä tarkoitettu tarkastusmenettely

Ennakoilmoitukset

Velvollisuudesta tehdä ennakoilmoitus eläinsuojelutarkastuksen suorittamisesta on esitetty eriäviä mielipiteitä useissa eri yhteyksissä. Tähän asiaan on tarkoitus tulla selvennystä eläinten hyvinvointilain myötä. Asiaa koskeva säännös on kuitenkin vaarassa jäädä melko tulkinnanvaraiseksi.

Hallituksen esityksen 154/2018 82 §:n 1 momentin mukaan tarkastuksessa noudatetaan hallintolain (434/2003) 39 §:ää.

Hallintolain 39 §:n 1 momentin mukaan **viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista.**

Eläinten hyvinvointilain tarkastusmenettelyä koskevan säännöksen (82 §) yksityiskohtaisissa perusteluissa⁵³ todetaan yllätystarkastuksen tekemisestä seuraavaa:

Hallintolain 39 §:n 1 momentin mukaan viranomaisen on ilmoitettava toimivaltaansa kuuluvan tarkastuksen aloittamisajankohdasta asianosaiselle, jota asia välittömästi koskee, jollei ilmoittaminen vaaranna tarkastuksen tarkoituksen toteutumista. Asianosaisella on oikeus olla läsnä tarkastuksessa sekä esittää mielipiteensä ja kysymyksiä tarkastukseen liittyvistä seikoista. Hallintolain lähtökohtana on siis tarkastuksesta ennalta ilmoittaminen. Tarkastus voidaan kuitenkin tehdä yllätyksellisesti, jos ennalta ilmoittaminen vaarantaa tarkastuksen tarkoituksen toteutumisen. Eläinten hyvinvoinnin valvonnassa yllätystarkastusta voidaan yleensä pitää perusteltuna niin, ettei tarkastuksesta ilmoiteta ainakaan kovin aikaisin etukäteen. Tällöinkin tarkastuksen kohteelle tai hänen edustajalleen tulisi kuitenkin ennen tarkastuksen aloittamista varata kohtuullisessa ajassa mahdollisuus olla läsnä tarkastuksessa. Kohtuullista aikaa harkittaessa olisi kiinnitettävä huomiota kunkin tapauksen olosuhteisiin. Merkitystä olisi paitsi asianosaisen tai hänen edustajansa tosiasiallisella mahdollisuudella saapua paikan päälle myös sillä, mikä on viranomaisen kannalta kohtuullista ottaen huomioon viranomaisen muut työtehtävät. Lisäksi huomiota olisi kiinnitettävä siihen, kuinka kiireellisestä asiasta on eläinten hyvinvoinnin näkökulmasta katsottuna kyse. Tässä harkinnassa vaikuttavat esimerkiksi avun tarpeessa olevasta eläimestä ilmoituksen tehneeltä henkilöltä eläinten tilasta saadut tiedot.

Eläinten hyvinvointilain tarkoitus on edistää eläinten hyvinvointia ja suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla niiden hyvinvoinnille aiheutuvalta haitalta. Hallituksen esitykseen kirjattu 82 § (tarkastusmenettely) on mielestäni selkeässä ristiriidassa lain tarkoituksen kanssa.

⁵³ HE 154/2018, 82 §, yksityiskohtaiset perustelut. Finlex.

Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/2018/20180154#idp449878352> [Viitattu 13.1.2020]

Lain 82 §:n esitöiden mukaan tarkastuksesta ilmoittaminen ennakolta on siis lähtökohta, olkoonkin, että säännös jättää tietyissä olosuhteissa mahdollisuuden jättää ennakoilmoituksen tekemättä. Säännöksen sisältö tulee todennäköisesti muodostamaan käytännön, jossa esimerkiksi epäilyyn perustuvien tarkastusten kohdalla tulotaisiin pääsääntöisesti tekemään ennakoilmoitus. Tätä ei voida pitää kannatettavana ajatuksena ottaen huomioon epäilyyn perustuvien tarkastusten tarkoitus: selvittää se, toimiiko henkilö eläintenpidossaan viranomaisten *tietoon tulleen epäilyn mukaisesti* – ei se, toimiiko henkilö viranomaisten *tietoon tulleen epäilyn mukaisesti vielä senkin jälkeen, kun hän on saanut tiedon tulevasta tarkastuksesta*. Näissä kahdessa on perustavaa laatua oleva ero. Toimittaessa jälkimmäisen mallin mukaan on vaarana, että asioiden todellinen tila ei koskaan tule valvontaviranomaisen tietoon. Tarkastus ei tällöin aiheuttaisi myöskään toimenpiteitä, ja henkilö voisi jatkaa eläinsuojelusäännösten vastaista toimintaansa ilman pelkoa viranomaisten valokeilaan joutumisesta.

Näkemykseni mukaan enemmistö epäilyyn perustuvista tarkastuksista on tapauksia, joissa ennakoilmoituksen tekeminen vaarantaisi epäilyyn perustuvan tarkastuksen tarkoituksen toteutumisen. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi:

- Epäily eläimen hoidon laiminlyönnistä liittyen ruokintaan ja juottamiseen (eläinten hyvinvointilaki 21 §)
 - Tehtäessä ennakoilmoitus eläimen omistajalla muodostuisi mahdollisuus lyhyelläkin varoitusaikalla käydä juottamassa eläimensä, tai täydentämässä ruokavarastot, jolloin eläinlääkärin mahdollisuudet arvioida eläimen juottamiseen/ruokintaan liittyviä laiminlyöntejä heikkenevät olennaisesti.
- Epäily sairaan tai vahingoittuneen eläimen hoidon laiminlyönnistä (eläinten hyvinvointilaki 23 §)
 - Tehtäessä ennakoilmoitus eläimen omistajalla olisi mahdollisuus siirtää sairaimmat/vahingoittuneimmat yksilöt piiloon ennen tarkastuksen suorittamista.
- Epäily kissaan, koiraan, tai muuhun pieneläimeen liittyvästä eläinsuojelusäännösten vastaisuudesta.
 - Tehtäessä ennakoilmoitus eläimen omistajalla olisi mahdollisuus siirtää tarkastuksen kohteena olevia eläimiä toisaalle, ja siivota, tai jopa rakenteellisesti muuttaa eläinten pitopaikkoja niiden pienen koon takia.

Edellä todetun perusteella ei voida pitää perusteltuna sitä, että ennakoilmoitus tehtäisiin pääsäännön mukaan myös ennen epäilyyn perustuvien tarkastusten suorittamista. Tarkastusmenettelyä koskevaa säännöstä tulee muuttaa niin, että epäilyyn perustuvien tarkastusten osalta ennakoilmoituksen tekemisen tulisi olla poikkeus, ei pääsääntö.

Poliisin menettelytavat tarkastuksella

Lapin Aluehallintovirasto totesi lausunnossaan, että eri viranomaistahojen roolia eläinsuojeluviranomaisina kannattaisi kirkastaa. Tämä mielipide on toistunut melko usein julkisessakin keskustelussa. Muun muassa poliisin kaksoisrooli (hallintoviranomainen/esitutkintaviranomainen) on herättänyt jossain määrin kirjaviakin kommentteja.

Kaksoisroolilla on etunsa, mutta se sisältää myös joitakin haasteita. Yhden keskeisistä haasteista luo kaksoisroolin suorittajalta edellytetty ymmärrys eläinsuojelulain-, hallintolain-, esitutkintalain-, ja pakkokeinolain säännösten yhteensovittamisesta suoritettaessa eläinsuojelutapaukseen liittyviä viranomaistoimenpiteitä.

Haasteen mittakaavasta kertoo se, että **selkeä vähemmistö** kyselyyn vastanneista virkaeläinlääkäreistä koki kotipaikkakuntansa poliisin hallitsevan eläinsuojelulain säännökset hyvin.

Näissä olosuhteissa on vaarana, että joissakin tapauksissa eläinsuojeluasioita hoitavien poliisien lainsäädännöllinen ymmärtämättömyys on omiaan loukkaamaan Suomen perustuslain 2 §:ssä tarkoitettua oikeusvaltioperiaatetta.

Pidän perusteltuna, että poliisin roolia eläinsuojeluasioissa selvennetään eläinten hyvinvointilain pohjaksi tehdyn hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa.

6.13.1 Toimenpide-ehdotus HE 154/2018 82 §:n (tarkastusmenettely) muuttamiseksi

Esitän, että HE 154/2018 82 § muutetaan kuulumaan seuraavasti:

82 §

Tarkastusmenettely ja asianosaisen kuuleminen

Tarkastuksessa noudatetaan hallintolain (434/2003) 39 §:ää.

Jos tarkastus suoritetaan aiheita epäillä -perusteella, tarkastus voidaan kuitenkin toimittaa ilman Hallintolain 39:ssä tarkoitettua ilmoituksen tekemistä.

Jos tarkastukseen sovelletaan virallista valvontaa koskevaa asetusta, noudatetaan kuitenkin ensisijaisesti sitä.

Asianosaisen kuulemisesta säädetään hallintolain 34 §:ssä. Ennen 94 §:n 2 momentissa, 95 §:n 1 momentissa, 96 §:n 1 momentissa tai 97 §:n 3 momentissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin ryhtymistä eläimen pitäjälle tai omistajalle on varattava tilaisuus tulla kuulluksi vain, jos nämä ovat viipymättä tavoitettavissa. Päätöksestä on ilmoitettava eläimen pitäjälle tai omistajalle.

6.13.2 Toimenpide-ehdotus HE 154/2018 82 §:n yksityiskohtaisten perustelujen muuttamiseksi

Esitän, että HE 154/2018 82 §:ää koskevat yksityiskohtaiset perustelut muutetaan vastaamaan kohdassa 6.13.1 esitettyä säännöksen sanamuotoa.

Tämän lisäksi yksityiskohtaisiin perusteluihin tulee lisätä seuraava poliisin menettelytapoja selventävä kaneetti:

Poliisin toimiessa eläinsuojelulain ja esitutkintalain säännösten johdosta muodostuneessa valvonta- ja esitutkintaviranomaisen kaksoisroolissaan, poliisin suorittamiin esitutkintatoimenpiteisiin ei sovelleta hallintolain säännöksiä. Tällaisista eläinsuojelutapauksesta johtuvasta esitutkintatoimenpiteestä kyse on esimerkiksi silloin, kun poliisi suorittaa epäillyn eläinsuojelurikoksen johdosta pakkokeinolain 8 luvussa tarkoitetun etsinnän tai suorittaa asiassa muita pakkokeinolain tai esitutkintalain mukaisia toimenpiteitä. Mikäli eläinsuojeluvalvontaa suorittava eläinlääkäri ei tällaisessa tilanteessa ole saatavilla, esitutkintatoimenpiteiden ohella poliisin tulee suorittaa myös eläinten hyvinvointilaissa sen tehtäväksi säädettyt tehtävät mukaan lukien 77 §:ssä tarkoitettu tarkastus ja siitä johtuvat toimenpiteet. Näiden toimenpiteiden osalta poliisin on noudatettava soveltuvin osin hallintolain säännöksiä. Esimerkiksi säännös ennakoilmoituksesta ei voisi tulla sovellettavaksi, sillä poliisin oikeus suorittaa toimenpiteitä kotirauhan suojaamalla alueella on perustunut pakkokeinolaissa säädettyyn toimivaltuuteen, joka ei edellytä ennakoilmoituksen tekemistä.

6.14 Poliisia koskevia kehitystarpeita (Eläinsuojelupoliisi-mallin lisäksi)

Riippumatta eläinsuojelupoliisi-mallin mahdollisesta valtakunnallistamisesta, alla kappaleessa 6.14.1 esitetty toimenpide-ehdotus tulisi panna toimeen viipymättä.

6.14.1 Toimenpide-ehdotus poliisin toiminnan tehostamiseksi eläinsuojeluasioissa

Esitän, että Poliisihallitus poliisitoimintaa suunnittelevana, kehittävänä, johtavana ja valvovana viranomaisena tarkastelisi poliisiyksiköille eläinsuojeluasioissa antamia ohjeita ja määräyksiä ja tekisi niihin tarvittavia muutoksia toiminnan tehostamiseksi.

Esitän, että Poliisiammattikorkeakoulu tarkastelisi omalta osaltaan poliisin perustutkinto- ja jatkokoulutustensa sisältöjä eläinsuojeluasioiden osalta.

Ohjeistuksia ja koulutusta tulisi tarkastella ainakin seuraavien asioiden osalta:

1. Erikoistuminen eläinsuojelurikosten tutkintaan

Poliisiammattikorkeakoulun tulisi mahdollistaa urapolku, jossa yksittäisellä poliisilla on mahdollisuus hakeutua eläinsuojeluasioita koskevaan erikoiskoulutukseen. Koulutuksen tulisi vastata laajuudeltaan opintokokonaisuuksia, joita on tarjolla muihin erityisosaamista vaativiin rikoslajeihin erikoistumassa oleville virkamiehille (talousrikostutkinta, verkkorikosten tutkinta yms.)

Koulutusten tulisi sisältää riittävässä määrin opintoja myös virkaeläinlääkäreiden työnkuvasta: optimaalisen viranomaisyhteistyön toteutuminen edellyttää riittävä ymmärrystä sidosryhmäviranomaisen työnkuvasta- ja toimintamalleista. Poliisin tulisi muun muassa ymmärtää eläinsuojelulain mukaisiin kiiretoimenpiteisiin toisinaan liittyvät moninaiset työsuoritteet, jotta sillä olisi mahdollisuus tukea tarkoituksenmukaisella tavalla kiiretoimenpiteiden toimeenpanossa. Tällöin eläinlääkäri ei jäisi yksin näiden asioiden kanssa.

2. Ilmoitusten kirjaaminen poliisiasiantietojärjestelmään.

- Poliisi näyttäisi laiminlyövänsä velvollisuuttaan kirjata ilmoitus poliisiasiantietojärjestelmään virkaeläinlääkärin tekemän ESL 63 §:n mukaisen ilmoituksen johdosta. Laiminlyönnit näyttäisivät realisoituvan erityisesti tilanteissa, joissa eläinlääkäri on lähettänyt poliisille säännöstenvastaisuuksista kertovan tarkastuspöytäkirjan ilman varsinaista tutkintapyyntöä.
- Ohjeistuksessa ja koulutuksessa tulisi muistuttaa myös menettelytavoista, jotka johtuvat kansalaisten tekemistä eläinsuojeluilmoituksista: kirjaamisvelvollisuus ja muut esitutkintalaissa säädetty velvollisuudet.
- Poliisin ei kuulu siirtää sille tulleita vihjeitä (eläinten kaltoinkohtelusta) yhdistyksille, vaan toimia asiassa itse tai yhdessä virkaeläinlääkärin kanssa, jos mahdollista. Muutoin sidosryhmäyhteistyö yksityisen sektorin kanssa on tietysti suotavaa jo tietotaidon läpivirtauksen varmistamiseksi molempiin suuntiin.

3. Esitutkintalain 1 luvun 2 §:n soveltaminen eläinsuojelujuttuihin.

Erytystä painoa tulisi antaa ko. säännöksen kohdalle, jossa säädetään poliisin velvollisuudesta selvittää rikoksen johdosta määrättävää seuraamusta varten tarvittavat seikat.

Eläintenpitokiellon määräämisen liittyvien edellytysten tutkinta tulisi suorittaa esitutkinnan yhteydessä niin, että sen tuloksena esitutkintapöytäkirjan selostusosaan tulisi erillinen kaneetti ”tutkinta eläintenpitokieltoon määräämisen edellytyksistä”.

Tutkinta eläintenpitokieltoon määräämisen edellytyksistä tulisi olla ehdottoman objektiivinen. Poliisin tehtävä ei ole vaatia eläintenpitokieltoa, se tehtävä kuuluu syyttäjälle. Tuomiovaltaa asiassa käyttää tuomioistuin.

Kappaleessa tulisi ensinnäkin viitata esitutkintapöytäkirjan sisältämiin eläinsuojelusäännösten vastaisiin tekoihin. Toiseksi, kappaleeseen tulisi sisällyttää asiantuntijana kuullun virkaeläinlääkärin perusteltu näkemys henkilön kyvystä ja soveltuvuudesta vastata eläinten hyvinvoinnista. Kolmanneksi, kappaleen tulisi sisältää tutkinnassa selvitetty tekijään liittyvät seikat, joilla voisi olla merkitystä eläintenpitokiellon ja sen sisällön vaatimisessa ja määräämisessä. Tällaisia seikkoja ovat mm. henkilön varallisuus, terveydentila, asennoituminen eläinten pitoon, muut niihin rinnastettavat asiat suhteessa omistamiensa eläinten määrään, lajiin ja muihin asian kokonaisharkinnan kannalta merkityksellisiin seikkoihin. Esimerkkinä henkilön varallisuudesta suhteessa omistamiensa eläinten määrään voin mainita erään eläinsuojelutapauksen asiakirjoista ilmenneen seikan: jutun epäilty oli todennut, että hän ei halua kutsua eläinlääkärinä sairaskäynnille hoitamaan sairaita tai loukkaantuneita eläimiä, koska se tulee liian kalliiksi verrattuna eläimen arvoon. Tämä seikka ilmentää toisaalta henkilön kykenemättömyyttä vastata eläintensä hyvinvoinnista taloudellisten seikkojen takia, mutta toisaalta myös henkilön asenteen ilmentämää soveltumattomuutta vastata eläinten hyvinvoinnista. Neljänneksi, tekstikappaleeseen tulisi myös sisällyttää tiivistelmä henkilön eläintenpitoa koskevasta viranomaishistoriasta (perustuen valvontaviranomaisten tekemiin tarkastuksiin ja poliisin suorittamiin esitutkintoihin).

Eläintenpitokieltoon määräämisen edellytyksiä tutkittaessa tulee selvittää myös epäillyn näkemys tutkinnassa esiin nousseista seikoista, ja kirjata tämä näkemys edellytyksiä koskevaan kaneettiin. Myös muut eläintenpitokiellon määräämättä jättämistä puoltavat erityiset syyt tulee kirjata samaan yhteyteen.

Tutkinta kiellon määräämisen edellytyksistä tulisi tehdä lähtökohtaisesti kaikkien eläinsuojelusäännösten vastaisten tekojen kohdalla.

4. Virka-apusäännöksen käyttö eläinsuojeluasioissa

Virka-apusäännöksen käyttö ei ole aina tarpeellista. Poliisi voi osallistua eläinsuojelutarkastukselle myös ilman virka-apusäännöksen soveltamista. Tällainen toimintamalli olisi jopa suotavaa turhan byrokratian vähentämiseksi ja hallintolain 10 §:n noudattamiseksi.

5. Pakkokeinojen käyttö eläimiin liittyvässä rikollisuudessa

Myös eläinsuojelurikosten tutkinnassa voidaan käyttää pakkokeinolain mukaisia toimenpiteitä, mikäli niiden käytölle on lailliset edellytykset. Viranomaisen kohteessa suorittama eläinsuojelutarkastus ei ole esteenä sille, etteikö samassa kohteessa voitaisi jäljempänä suorittaa esimerkiksi kotietsintää, mikäli se on tutkinnallisista syistä tarpeen.

Vakavammissa tapauksissa kyseeseen voisi tulla myös esimerkiksi televalvonta, suunnitelmallinen tarkkailu ja muut pakkokeinolain mahdollistamat toimenpiteet. *Myös eläinten takavarikoiminen, ja niiden myyminen eläinsuojelulain 47 §:n nojalla on toisinaan suuressa määrin tarkoituksenmukaista.*

6. Eläintenpitokieltojen valvonta

Eläintenpitokiellot syötetään nykyisin poliisiasiantietojärjestelmään, jolloin niitä valvotaan automaattisesti kaikilla sellaisilla poliisitehtävillä, jossa poliisi tarkastaa henkilöiden tai ajoneuvojen tietoja.

Poliisin henkilöstöllä on oltava ammatilliset valmiudet toimia tilanteessa, jossa järjestelmä ilmoittaa kohdehenkilöllä olevasta eläintenpitokiellosta: poliisin tulee kyetä tekemään reaaliaikaisia havaintoja siitä, noudattaako kohdehenkilö hänelle määrättyä kieltoa kaikessa laajuudessaan, ja jos ei noudata, suorittaa tarvittavat toimenpiteet kiellon rikkomistapauksessa (sakko? eläimen takavarikko? takavarikoidun eläimen myyminen tai muu luovuttaminen eläinsuojelulain 47 §:n nojalla? ym.).

7. Sakottaminen eläinsuojelujutuissa

- Eläinsuojelukentällä on toisin paikoin vallallaan harhaluulo, että poliisilla ei olisi oikeutta kirjoittaa sakkoja lievemmistäkään eläinsuojelujutuista. Tämä indikoi mahdollisesti sitä, että poliisi ei käytä sakotusmahdollisuuttaan ainakaan kaikkien poliisilaitosten alueella tarkoituksenmukaisella tavalla.
- Poliisin sakkokäsikirjassa⁵⁴ on eläinsuojelusäännösten vastaisten tekojen osalta korjattavaa. Seuraava lievää eläinsuojelurikosta käsittelevä lause olisi korjattava:

*Teonkuvauksen tulee pitää sisällään se historiallinen tapahtumakulku, joka täyttää **eläinsuojelurikkomuksen** tunnusmerkistön. (muutettava kuulumaan "lievän eläinsuojelurikoksen")*

8. Esitutinnan toimittaminen viipymättä

Esitutkintaa ei tule venyttää kohtuuttomasti odottamalla uusia ja yhä uusia hallintomenettelyn tuloksena muodostuvia tarkastuspöytäkirjoja (esitutkinta-aineistoon liitettäväksi).

Rikosprosessin venyttämistä hallintomenettelyn tehottomuuden tuloksena ei voida pitää tarkoituksenmukaisena.

⁵⁴ Poliisin verkkosivu. Käsikirja rangaistusten määrittämiseksi sakon ja rikesakon määrittämisestä annetun lain mukaisessa sakkomenettelyssä. 2019.

Saatavissa:

https://www.poliisi.fi/instancedata/prime_product_julkaisu/intermin/embeds/poliisiwwwstructure/85176_IP1708094_Poliisi_kasi_kirja_sakotuksesta_net2.pdf?ac3a1cdc9b5ed788 [Viitattu 13.1.2020]

Kroonistumisvaarassa olevien tai jo kroonistuneiden tapausten osalta tulee laatia valtakunnallinen ohjeistus tehokkaiden ja yhtenäisten esitutkintatoimenpiteiden kartoittamiseksi. Tämän ohjeistuksen keskiössä on harkinta siitä, että kuinka kroonistuneiden eläinsuojelutapausten esitutkinta tulisi ajalliselta ulottuvuudeltaan rajata, ja kuinka poliisiin tulisi reagoida tilanteeseen, jossa jutun epäilty jatkaa rikollista toimintaansa jutun jo siirryttyä syyteharkintaan.

Ohjeistuksen laatimisessa tulee huomioida myös sakkomenettelyn eri mahdollisuudet mukaan lukien tulkinta siitä, soveltuuko rikoslain tarkoittama niskoittelu poliisia vastaan perusteeksi sakottaa eläimen omistajaa tämän jättäessä noudattamatta eläinsuojelulain nojalla annettuja kieltoja ja määräyksiä.

HUOM! Eläinten hyvinvoinnin turvaamisen kannalta asian keskiössä on esitutkinnan ja syyteharkinnan mahdollisimman nopea toimittaminen, sillä vasta tuomioistuimen tuomitsema eläintenpitokielto tuo eräänlaisen päätöksen tapauksen viranomaiskäsitelyyn.

9. Poliisin kaksoisrooli eläinsuojeluasioissa

Poliisiin tulee tietää, kuinka toimia eläinsuojelulain ja esitutkintalain säännösten myötä muodostuneessa valvonta- ja esitutkintaviranomaisen kaksoisroolissaan. Poliisille voi tulla eteen tilanteita, jolloin tehtävällä voi tulla sovellettavaksi esimerkiksi esitutkintalain, pakkokeinolain, poliisilain, eläinsuojelulain ja hallintolain säännökset käytännössä yhdellä kertaa. Asia on ajankohtainen esimerkiksi seuraavissa tilanteissa:

- Poliisi tekee kotietsinnän epäillyn eläinsuojelurikoksen johdosta. Saatavilla ei ole virkaeläinlääkärinä suorittamaan eläinsuojelulain säännösten mukaisia toimenpiteitä eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi, joten poliisi joutuu hoitamaan myös asiaan liittyvän hallintomenettelyn. Poliisiin tulee hallita hallintomenettely ja siihen liittyvän päätöksen tekeminen.
- Poliisi suorittaa eläinsuojelulain mukaista tarkastusta yksin tai yhdessä virkaeläinlääkärin kanssa, ja tarkastuksessa ilmenneiden seikkojen perusteella poliisi käynnistää tarkastuksen aikana esitutkinnan ja kokee tarpeelliseksi suorittaa kohteessa pakkokeinolain mukaisen kotietsinnän, joka mahdollistaa eläinsuojelutarkastusta huomattavasti laajemmat tutkintatoimet kohdeasunnossa.
- Poliisi menee kotikeikalle häiriökäyttäytymisen tai muun vastaavan syyntä perusteella. Tapausta selvitettyä todetaan, että talon pihalla olevassa varastossa on koiria likaisissa pienissä häkeissään. Osa koirista on pentuja. Esimerkiksi tällaisessa tilanteessa on syytä käynnistää myös eläinsuojelurikoksen esitutkinta, jossa voi tulla kysymykseen esimerkiksi pakkokeinolain mukaiset etsinnät, takavarikot yms. Myös eläinsuojelulain mukainen hallintomenettely tulee hoitaa yksin tai yhdessä virkaeläinlääkärin kanssa (jos saatavilla).

10. Poliisin tekemien toimenpiteiden ja havaintojen ilmoittaminen eläinlääkärille viranomaisten välisen yhteistyön edistämiseksi (hallintolaki 10 §).

Poliisin olisi hyvä ilmoittaa valvontaeläinlääkärille suorittamistaan eläinsuojelusäännösten vastaisten tekojen tutkinnoista, tarkastuksista, sekä muilla tehtävillään tekemistään havainnoista, joilla voi olla kytkös eläinten kaltoinkohteluun. Tämäkin toivomus nousi esiin eläinlääkäreille suunnatun verkkokyselyn kommentteissa.

Selvityksen tekijän esittely

Toni Lahtinen (43) on koulutukseltaan poliisi. Hän on työskennellyt Suomen poliisissa vuosina 2001–2010 ja 2017–2018. Poliisiuransa aikana Lahtinen on toiminut niin hälytyspartiossa kuin rikostutkijanakin.

Poliisina toimiessaan Lahtinen osallistui aktiivisesti eläinsuojeluasioiden hoitamiseen. Nämä tehtävät pitivät sisällään esimerkiksi eläinsuojelurikosten tutkintaa, eläinsuojelutarkastusten suorittamista ja viranomaisyhteistyön kehittämistä. Merkittävimpänä työpanoksena Suomen eläinsuojelulle Lahtinen pitää vuonna 2018 tekemiään esityksiä, joiden seurauksena otettiin kaksi tärkeää kehitysaskelta eläinsuojeluvalvonnassa: Suomen poliisiin perustettiin syksyllä 2018 ensimmäinen eläimiin liittyvien rikosten tutkintaryhmä ja vuonna 2019 poliisi alkoi valvomaan eläintenpitokieltoja syöttämällä ne poliisiasiantietojärjestelmään.

Poliisitehtävien lisäksi Lahtisella on kokemusta muun muassa useista kansainvälisistä eläinsuojelutehtävistä.

Loppusanat

Haluan esittää SEY Suomen eläinsuojelun puolesta lämpimät kiitokset verkkokyselyyn osallistuneille virkaeläinlääkäreille sekä verkkokyselyn tuloksista lausuneille Ruokavirastolle, Etelä-Suomen Aluehallintovirastolle, Sisä- ja Länsi-Suomen Aluehallintovirastolle, Lounais-Suomen Aluehallintovirastolle, Lapin Aluehallintovirastolle ja Suomen Eläinlääkäriliitolle.

Järvenpäässä 14.01.2020

Toni Lahtinen

Lähdeluettelo

Kirjallisuus

Aaltonen, Mikko & Pajuniemi, Ari. 02/2019. Rikosprosessin kestosta tarvitaan tutkimustietoa. Artikkel. Haaste-lehti.

Koskela, Tarja & Rantaeskola, Satu. 2017. Eläin rikoksen kohteena. Warelia.

Koskela, Tarja. 2017. Optimaalinen eläinsuojelu rikosprosessissa ja julkishallinnossa, Publications of the University of Eastern Finland, Dissertation in Social Sciences and Business Studies No 141.

Mäkelä, Frida. 2017. Vähäisyysperusteiset syyttämättäjäättämispäätökset eläinsuojelurikoksissa- erityisesti haitan arvioinnin näkökulmasta. Pro gradu -tutkielma. Helsingin yliopisto/Oikeustieteellinen tiedekunta.

Ruotsalo, Minna. 2003. Eläinsuojelulain vastaisten tekojen kriminalisointi Suomessa. Syventävien opintojen tutkielma. Helsingin yliopisto/Oikeustieteellinen tiedekunta.

Seura- ja harrastuseläinten hyvinvoinnin neuvottelukunnan (III) kokouspöytäkirja 4/2018.

Virallislähteet

Eläinsuojelulaki 4.4.1996/247

Esitutkintalaki 22.7.2011/805

Hallintolaki 6.6.2003/434

Laki eläinten kuljetuksesta 1429/2006

Laki julkisen hallinnon tiedonhallinnosta 906/2019

Laki sakon täytäntöönpanosta 9.8.2002/672

Pakkokeinolaki 22.7.2011/806

Poliisilaki 22.7.2011/872

Rikoslaki 19.12.1889/39

Suomen perustuslaki 11.6.1999/731

HE 79/1989

HE 6/1997

HE 222/2010

HE 154/2018

Lakivaliokunnan mietintö LaVM 3/1998 vp- HE 6 ja 117/1997 vp

Valiokunnan lausunto HaVL82019 vp - HE 29/2019 vp - VNS 2/2019 vp

EOAK/1035/4/01

EOAK/1121/2018

OAK/4/20/93. Lausunto oikeusministeriölle rikosasiain oikeudenkäyntimenettelyn uudistamisesta alioikeuksissa.

KHO:2015:88

Kansanedustajan toimenpidealoite TPA 4/2019

Kansanedustajan toimenpidealoite TPA 5/2019

Lakialoite LA 48/1995 vp

Lakialoite LA 1/1998 vp

Lakialoite LA 97/2018 vp

Tilastokeskus: StatFin -tilastotietokanta

Verkkosivut

Eduskunnan verkkosivu. Vaski.

Eläinten hyvinvointikeskuksen verkkosivu.

Helsingin poliisilaitoksen verkkosivu. Tiedotteet.

Helsingin Sanomien verkkosivu. 30.8.2019.

Iltalehden verkkosivu. 3.4.2019, 24.11.2019.

Keskisuomalaisen verkkosivu. 26.1.2016.

Melan verkkosivu. Välitä viljelijästä.

SurveyMonkey -verkkosivu. Kysely virkaeläinlääkäreille eläinsuojelupoliisin tarpeesta.

Poliisin verkkosivu. Käsikirja rangaistusten määrittämiseksi sakon ja rikesakon määrittämisestä annetun lain mukaisessa sakkomenettelyssä 2019.

Ruokaviraston verkkosivu.

Suomen Eläinlääkäriliiton verkkosivu. Eläinlääkäriliiton suositus valvontaeläinlääkärien tehokkaan työskentelyn edellytyksiksi. 2018.

Valtioneuvoston verkkosivu. Julkaisut. Ympäristöriskistorjunnan strategia ja toimenpideohjelma (yhteistyöryhmän ehdotus).

Vihdin Uutisten verkkosivu. 15.9.2015.

Yleisradion verkkosivu. Uutiset. 9.8.2010, 8.6.2017, 3.5.2019.

Muut lähteet

Rikoskomisario Anne Hietalan puhelinhaastattelu 18.1.2020.

Yle A-Studio 11.9.2019.

Liitteet

1. Selvitystyön toteutus
2. Verkkokyselyn yksityiskohtaiset tulokset
3. Ruokaviraston kannanotto
4. Länsi- ja Sisä-Suomen Aluehallintoviraston lausunto
5. Etelä-Suomen Aluehallintovirasto lausunto
6. Lounais-Suomen Aluehallintoviraston lausunto (tiedot poimittu sähköpostiviestistä)
7. Lapin Aluehallintoviraston lausunto (tiedot poimittu sähköpostiviestistä)
8. Suomen Eläinlääkäriliiton lausunto
9. Johdatus poliisin toimintaan eläinsuojeluasioissa

Selvitystä koskevat tiedustelut:

Kati Pulli
Toiminnanjohtaja
SEY Suomen eläinsuojelu
sey@sey.fi