

TAMPEREEN YLIOPISTO

Johtamiskorkeakoulu

---

Heini Aspelin

**ELÄINSUOJELU KUNNAN TEHTÄVÄNÄ**

---

Pro gradu -tutkielma

Julkisoikeus

Tampere 2017

TAMPEREEN YLIOPISTO  
Johtamiskorkeakoulu  
ASPELIN, HEINI: Eläinsuojelu kunnan tehtävänä  
Pro gradu –tutkielma, XIII + 83 sivua.  
Julkisoikeus  
Heinäkuu 2017

---

Eläinsuojelu on Suomessa yksi kunnan useista lakisääteisistä tehtävistä ja siitä säädetään eläinsuojelulaissa (247/1996). Eläinsuojelulain tarkoituksena on suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta. Lain tarkoituksena on lisäksi edistää eläinten hyvinvointia ja hyvää kohtelua. Tämä vaatimus koskee myös viranomaisia.

Tämän tutkielman tarkoituksena on selvittää, mitkä ovat kunnan lakisääteiset, voimassaolevaan eläinsuojelulakiin perustuvat tehtävät ja toimivalta tehtävien suorittamisessa. Kunnaneläinlääkäri on eläinsuojelulain mukainen eläinsuojelun valvontaviranomainen kunnan alueella. Kunnaneläinlääkärillä on merkittävä rooli kunnan eläinsuojelussa ja hänen tehtäviinsä liittyy useita tärkeitä oikeudellisia kysymyksiä viranomaisten toimivallasta. Tästä johtuen tutkielmassa tarkastellaan myös kunnaneläinlääkäriin voimassaolevan eläinsuojelulain mukaisia tehtäviä ja toimivaltaa.

Tutkielma on lähinnä oikeusdogmaattinen tutkimus, joka sijoittuu valtiosisäisen julkisoikeuden alaan ja sen sisällä tarkemmin kunnallisoikeuden alaan. Eläinsuojelusta ja eläinsuojeluviranomaisista säädetään myös Euroopan unionin lainsäädännössä, mutta tässä tutkielmassa pääpaino on Suomen kansallisen lainsäädännön tarkastelussa. Tutkielmassa keskitytään kunnan voimassaolevan eläinsuojelulain mukaisiin tehtäviin, mutta tarkastelen myös lyhyesti oikeushistoriallisen tutkimusmenetelmän avulla kansallisen eläinsuojelulain kehittymistä.

Tutkielma sisältää oikeustieteellistä pohdintaa eläinten asemasta ja eläimille kuuluvista ”oikeuksista”. Ihmisten käsitykset eläinten hyvinvoinnista ja eläimille kuuluvasta asemasta ovat muuttuneet vuosien aikana huomattavasti, ja tämä on nähtävissä myös lainsäädännön kehityksessä. Eläinsuojelun valvontaviranomaisorganisaatio on nykyisellään laaja, viranomaisille kuuluvien eläinsuojelullisten tehtävien määrä on kasvanut vuosien aikana ja viranomaisille on annettu entistä enemmän toimivaltaa puuttua eläinsuojelullisiin epäkohtiin. Tästä huolimatta eläinten hyvinvointiin kohdistuu useita ongelmia. Merkittävien niistä on eläinsuojeluviranomaisten resurssien puute ja siitä johtuvat haasteet eläinsuojelun valvonnassa. Eläinsuojelullisten tehtävien hoitamisen käytännöt vaihtelevat kunnittain, normit ja ohjeet kaipaavat päivittämistä, ja eläinsuojelun järjestelmää pitäisi kehittää ennaltaehkäisevään suuntaan nykyisen jälkikäteisen valvonnan sijasta.

Avainsanat: Kunta, kunnallinen itsehallinto, kunnan tehtävät, toimivalta, kunnaneläinlääkäri, eläinsuojelu, löytöeläimet, eläinten asema, eläinten hyvinvointi.

## SISÄLLYSLUETTELO

LÄHTEET	V
Kirjallisuus	V
Virallislähteet	VIII
Lainkäyttö- ja lainvalvontaratkaisut	X
Internet-lähteet	X
LYHENTEET	XII
1 JOHDANTO	1
1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen	1
1.2 Tutkimustehtävä	3
1.3 Tutkimusmenetelmä ja lähdeaineisto	4
1.3.1 Tutkimusmenetelmä	4
1.3.2 Tutkimuksen lähdeaineisto	7
1.4 Tutkimuksen rakenne	9
2 KESKEISET KÄSITTEET	11
2.1 Kunnallinen itsehallinto	11
2.2 Kunnan tehtävät	14
2.3 Kunnan toimivalta	17
2.4 Eläimen asema Suomen oikeusjärjestyksessä	21
3 ELÄINSUOJELUA KOSKEVA SÄÄNTELY JA VIRANOMAISJÄRJESTELMÄ	27
3.1 Euroopan unionin eläinsuojelua koskeva sääntely	27
3.2 Eläinsuojelua koskeva kansallinen sääntely	32
3.2.1 Aiempi eläinsuojelua koskeva lainsäädäntö	32
3.2.1.1 Eläinsuojelulaki 163/1934	32
3.2.1.2 Eläinsuojelulaki 91/1971	33
3.2.2 Voimassa oleva eläinsuojelulaki 247/1996	36
3.3 Kunnaneläinlääkäri	41
4 KUNNAN VOIMASSAOLEVAN ELÄINSUOJELULAIN MUKAISET TEHTÄVÄT	43
4.1 Löytöeläimet ja niitä koskeva lainsäädäntö	43
4.2 Löytöeläinten talteenotto kunnan lakisääteisenä tehtävänä	47
4.3 Tilapäisen hoidon järjestäminen löytöeläimille	53
5 ELÄINSUOJELUN VALVONTA	60
5.1 Eläinsuojelun valvonnan lainsäädännöllinen perusta	60
5.2 Eläinsuojelun valvonta kunnaneläinlääkäriin lakisääteisenä tehtävänä	66

5.3 Löytöeläinten talteenottoaikojen valvonta	72
6 JOHTOPÄÄTÖKSET	77
7 LIITTEET	83

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

*Aaltola, Elisa*: Eläinten oikeuksista lyhyitä oppimääriä välttäen. Tieteessä tapahtuu 1/2006. Luettavissa osoitteesta:

(<http://www.tieteessatapahtuu.fi/0106/aaltola.pdf>)

*Aarnio, Aulis*: Kerran vielä – Lyhyttä suppeampi kurssi oikeuden perusteista. Tieteessä tapahtuu 6/2005. Luettavissa osoitteesta:

(<http://www.tieteessatapahtuu.fi/0605/aarnio.pdf>)

*Aarnio, Aulis*: Kriittinen oikeuspositivismi. Vantaa 2000.

*Aarnio, Aulis*: Laintulkinnan teoria. Juva 1989.

*Aarnio, Aulis*: Luentoja lainopillisen tutkimuksen teoriasta. Helsinki 2011.

*Aarnio, Aulis*: Onko eläimillä oikeuksia?: ajatuksia oikeudesta substanssi ja suhdekäsittelenä. Tieteessä tapahtuu 2/2005. Luettavissa osoitteesta:

(<http://www.tieteessatapahtuu.fi/0205/aarnio.pdf>)

*Anttiroiko, Ari-Veikko – Haveri, Arto – Karhu, Veli – Ryytänen, Aimo – Siitonen, Pentti*: Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere 2007.

Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira): Eläinlääkintähuollon valtakunnallinen ohjelma (EHO) 2015–2019. Dnro Evira/7127/0410/2014. Luettavissa osoitteesta:

([https://www.evira.fi/globalassets/tietoa-  
evirasta/julkaisut/raportit/elainlaakintahuollon-valtakunnallinen-ohjelma-eho-2015-  
2019.pdf](https://www.evira.fi/globalassets/tietoa-<br/>evirasta/julkaisut/raportit/elainlaakintahuollon-valtakunnallinen-ohjelma-eho-2015-<br/>2019.pdf) /)

Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira): Eläinten hyvinvoinnin valvonta 2016. Evira/290/0411/2017. Luettavissa osoitteesta:

(<https://www.evira.fi/globalassets/tietoa-evirasta/esittely/toiminta/valvonta/2016/elainten-hyvinvoinnin-valvonta-2016.final.pdf>)

Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira): Kunnalliset eläinlääkäripalvelut 2013 ja valvontaeläinlääkäritilanne. Dnro Evira/6847/0411/2014. Luettavissa osoitteesta: (<https://www.evira.fi/globalassets/tietoa-evirasta/julkaisut/raportit/kunnalliset-elainlaakaripalvelut-2013-ja-valvontaelainlaakaritilanne-raportti.pdf>)

*Eläinten hyvinvointikeskus*: Eläinten hyvinvointi Suomessa. Kansallinen eläinten hyvinvointiraportti II. Helsinki 2016. Luettavissa osoitteesta: (<http://www.elaintieto.fi/julkaisut/raportit/>)

*Eläinten hyvinvointikeskus*: Eläinten hyvinvointi Suomessa. Kansallinen eläinten hyvinvointiraportti I. Helsinki 2012. Luettavissa osoitteesta: (<http://www.elaintieto.fi/julkaisut/raportit/>)

*Hannus, Arno – Hallberg, Pekka – Niemi, Anne E.*: Kuntalaki. 4. painos. Juva 2009.

*Harjula, Heikki – Prättälä, Kari*: Kuntalaki – tausta ja tulkinnat. 9. painos. Helsinki 2015.

*Heuru, Kauko*: Perustuslaillinen kunnallishallinto. Helsinki 2006.

*Heuru, Kauko – Mennola, Erkki – Ryyänen, Aimo*: Kunta – Kunnallisen itsehallinnon perusteet. Helsinki 2008.

*Hirvonen, Ari*: Oikeuden ja lainkäytön teoria. Helsinki 2012.

*Hirvonen, Kalervo – Mäkinen, Eija*: Kunnallinen viranhaltija – Oikeudellisen aseman sääntely. Helsinki 2006.

*Hollo, Erkki J.*: Selvitys eläinsuojelu-oikeudesta ja sen kehittämistarpeesta. Helsinki 2010.

*Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjolainen, Teuvo:* Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki 2008.

*Husa, Jaakko – Pohjolainen, Teuvo:* Julkisen vallan oikeudelliset perusteet. Johdatus julkisoikeuteen. 4. painos. Viro 2014.

*Kokkonen, Suvi:* Ihminen ja poliittinen eläin. Eläinsuojelun oikeushistoria Suomessa 1864 – 1934. Pro gradu-tutkielma. Helsinki 2007.

*Kolehmainen, Esa:* Eläinten oikeuksista ja kielenkäytöstä. Tieteessä tapahtuu 6/2005. Luettavissa osoitteesta: (<http://www.tieteessatapahtuu.fi/0605/kolehmainen.pdf>)

*Lähde, Ville:* Eläinten oikeuksien kieltämisestä. Niin&Näin 2/2005. Luettavissa osoitteesta: (<http://www.netn.fi/sites/www.netn.fi/files/netn052-20.pdf>)

*Myllymäki, Arvo:* Finanssivaltio-oikeus. Valtion ja kuntien varainkäyttö ja varainkäytön valvonta. 2. painos. Juva 2007.

*Mäenpää, Olli:* Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. 3. painos. Helsinki 2008.

*Mäenpää, Olli:* Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.

*Raitio, Juha:* Euroopan unionin oikeus. Helsinki 2016.

*Ryynänen, Aimo:* Kuntien ja alueiden itsehallinto - kehittämissuhteet. Helsinki 2004.

*Saraviita, Ilkka:* Perustuslaki. Helsinki 2011.

*Streng, Joonia:* Eläinsuojelu ja rikosoikeus. Helsinki 1999.

Suomen eläinsuojeluyhdistysten liiton (SEY) lehti. Eläinten ystävä 2/2017. 112 vuosikerta.

*Tuori, Kaarlo: Julkisoikeuden perusteet. Helsinki 2000.*

## **Virallislähteet**

### **EU-lainsäädäntö**

Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004 (29.4.2004) rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1760/2000 (17.7.2000) nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 kumoamisesta (EYVL / L 204, 11.8.2000)

Lissabonin sopimus: Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoitu toisinto (EUVL / C 326/47, 26.10.2012)

### **Kansallinen lainsäädäntö**

Armollinen Asetus kunnan-eläinlääkärinviroista 55/1904

Eläinlääkintähuoltolaki (765/2009)

Eläinsuojeluasetus (396/1996)

Eläinsuojelulaki (EsL 163/1934, EsL 91/1971 ja EsL 247/1996)

Hallintolaki (434/2003)

Kuntalaki (410/2015)

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)

Laki eläintunnistusjärjestelmästä (238/2010)

Laki kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003)

Metsästyslaki (615/1993)

Perustuslaki (731/1999)

Terveydensuojelulaki (763/1994)

Valtioneuvoston asetus kanojen suojelusta (673/2010)



Valtioneuvoston asetus koirien, kissojen ja muiden pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten suojelusta (674/2010)

Valtioneuvoston asetus nautojen suojelusta (592/2010)

### **Hallituksen esitykset ja valiokuntamietinnöt**

HE 81/2009 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle eläinlääkintähuoltolaiksi sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 23/1933 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle eläinsuojelulaiksi
HE 47/1970 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle eläinsuojelulaiksi
HE 36/1995 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle eläinsuojelulaiksi
HE 72/2002 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta
HE 108/2016 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle hankintamenettelyä koskevaksi lainsäädännöksi
HE 268/2014	Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
HE 263/1984 vp	Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinsuojelulain muuttamisesta
HE 300/1992 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle metsästyslaiksi ja eräksi siihen kuuluviksi laeiksi
HE 6/1997 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi
HE 1/1998 vp	Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
MmVM 7/1993	Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö n:o 7 hallituksen esityksestä metsästyslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi
MmVM 10/1995 vp	Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintö 10/1995 vp hallituksen esityksestä eläinsuojelulaiksi
PeVL 15/2008 vp	Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi
PeVM 25/1994 vp	Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä

	perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta
TaVM 3/1933 vp	Talousvaliokunnan mietintö N: o 3 hallituksen esityksen johdosta eläinsuojelulaiksi
TaVM 10/1970 vp	Talousvaliokunnan mietintö n:o 10 hallituksen esityksen johdosta eläinsuojelulaiksi

### **Lainkäyttö- ja lainvalvontaratkaisut**

EOAK 25.6.2009. D. 4010/4/07.

### **Internet-lähteet**

Boondock's Oy: Löytöeläimet. Luettavissa osoitteesta: ([http://www.boondocks.fi/Boondocks\\_oy/Loytoelaimet.html](http://www.boondocks.fi/Boondocks_oy/Loytoelaimet.html)). Luettu 5.5.2017.

Boondock's Oy: Yhteystiedot, aukioloajat, hinnasto. Luettavissa osoitteesta: ([http://www.boondocks.fi/Boondocks\\_oy/Info.html](http://www.boondocks.fi/Boondocks_oy/Info.html)). Luettu 5.5.2017.

Eläinten hyvinvointikeskus: Selvitys koirien ja kissojen pakollisesta tunnistusmerkinnästä ja rekisteröinnistä. 2015. Luettavissa osoitteesta: ([mmm.fi/...200315.../01c6ca03-1fa5-4583-8dd1-47db8f7946b9](http://mmm.fi/...200315.../01c6ca03-1fa5-4583-8dd1-47db8f7946b9)). Luettu 12.2.2017.

European Commission: Animal welfare. Luettavissa osoitteesta: ([http://ec.europa.eu/food/animals/welfare\\_en](http://ec.europa.eu/food/animals/welfare_en)). Luettu 22.11.2016.

European Commission: EU strategy on animal welfare. Luettavissa osoitteesta: ([http://ec.europa.eu/food/animals/welfare/strategy\\_en](http://ec.europa.eu/food/animals/welfare/strategy_en)). Luettu 22.11.2016.

Elintarviketurvallisuusvirasto: Villiintyneisiin kissoihin liittyvä lainsäädäntö. Luettavissa osoitteesta: (<https://www.evira.fi/globalassets/elaimet/...ja...pito/.../villikissat.pdf>). Luettu 12.2.2017.

Helsingin eläinsuojeluyhdistys HESY ry: Talteenottoaikojen kirjavat käytännöt

heikentävät löytöeläinten hoidon tasoa. Tiedote 2.3.2012. Luettavissa osoitteesta: (<http://www.hesy.fi/arkisto/info/tiedote020312.htm>). Luettu 14.6.2017.

Lemmikkihoitola Vierashuone Oy: Löytöeläin hinnasto. Luettavissa osoitteesta: (<http://vierashuone.fi/loytoelain-hinnasto/>). Luettu 5.5.2017.

Löytöeläintalo: Infoa löytöeläintalosta. Luettavissa osoitteesta: (<http://www.loytoelaintalo.fi/infoa-loytoelaintalosta/>). Luettu 5.5.2017.

Löytöeläintalo: Löytöeläinten hoitomaksut. Luettavissa osoitteesta: (<http://www.loytoelaintalo.fi/loytoelainten-hoitomaksut/>). Luettu 5.5.2017.

Oulun Eläinkoti Ay: Löytöeläin hinnasto. Luettavissa osoitteesta: (<http://www.oulunelainkoti.fi/hinnasto.htm>). Luettu 5.5.2017.

Oulun kaupunki: Eläinsuojelu. Luettavissa osoitteesta: (<https://www.ouka.fi/oulu/ymparisto-ja-luonto/elainsuojelu>). Luettu 5.5.2017.

Suomen eläinsuojeluyhdistysten liitto ry: Suomessa hylätään 20 000 kissaa vuodessa – Pakollinen tunnistusmerkintä ja rekisteröinti auttaisi vähentämään kissojen hylkäämistä. Julkaistu 7.7.2016. Luettavissa osoitteesta: (<http://www.sey.fi/ajankohtaista/tiedotteet/831-suomessa-hylataan-20-000-kissaa-vuodessa-pakollinen-tunnistusmerkinta-ja-rekisterointi-auttaisi-vahentamaan-kissojen-hylkaamista>). Luettu 12.2.2017.

Suomen Kuntaliitto: Kaupunkien ja kuntien lukumäärä. Luettavissa osoitteesta: (<http://www.kunnat.net/fi/tietopankit/tilastot/aluejaot/kuntien-lukumaara/Sivut/default.aspx>). Luettu 7.3.2017.

Suomen löytöeläinapu ry: Löytöeläintarhat. Luettavissa osoitteesta: (<http://www.karkurit.fi/loytoelaintarhat>). Luettu 16.4.2017.

Tampereen kaupunki: Löydetyt ja talteenotetut eläimet. Luettavissa osoitteesta: (<http://www.tampere.fi/asuminen-ja-ymparisto/asuminen/koti-ja->

lahiymparisto/elaimet/loydetyt.html). Luettu 5.5.2017.

Tampereen kaupunki: Terveyttä ja toimintakykyä edistäviin toiminta-avustuksiin 392 000 euroa. Eläinsuojelutyö. Luettavissa osoitteesta:

([http://www.tampere.fi/tampereen-](http://www.tampere.fi/tampereen-kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2017/04/26042017_5.html)

kaupunki/ajankohtaista/tiedotteet/2017/04/26042017\_5.html). Luettu 7.6.2017

Turun kaupunki: Eläinhoitola. Luettavissa osoitteesta:

(<https://www.turku.fi/asuminen-ja-ymparisto/elaimet/elainhoitola>). Luettu 5.5.2017.

## LYHENTEET

A	Asetus
AVI	Aluehallintovirasto
EHK	Eläinten hyvinvointikeskus
EsA	Eläinsuojeluasetus
EsL	Eläinsuojelulaki
EU	Euroopan unioni
EU:n valvonta-asetus	Euroopan parlamentin ja Neuvoston asetus (EY) N:o 882/2004 (29.4.2004) rehu- ja elintarvikelainsäädännön sekä eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevien sääntöjen mukaisuuden varmistamiseksi suoritetusta virallisesta valvonnasta
EUVL	Euroopan unionin virallinen lehti
Evira	Elintarviketurvallisuusvirasto
EY	Euroopan yhteisöt
EYVL	Euroopan yhteisöjen virallinen lehti
HE	Hallituksen esitys
KuntaL	Kuntalaki
L	Laki
Lissabonin sopimus	Lissabonin sopimus Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen muuttamisesta (2007/C 306/01)
Lopetusasetus	Neuvoston asetus (EY) N:o 1099/2009 (24.9.2009) eläinten

	suojelusta lopetuksen yhteydessä
M	Mietintö
MmV	Maa- ja metsätalousvaliokunta
PeL	Suomen perustuslaki
PeV	Perustuslakivaliokunta
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
TaV	Eduskunnan talousvaliokunta
PeV	Eduskunnan perustuslakivaliokunta
VM	Valtiovarainministeriö
VN	Valtioneuvosto
Vp	Valtiopäivät

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Johdatus tutkimusaiheeseen

Eläinsuojelulla tarkoitetaan sekä oikeustieteessä että yleisesti eläinten suojelua tarpeettomilta kärsimyksiltä. Eläinsuojelusta säädetään sekä Euroopan unionin (EU) että kansallisen tason lainsäädännössä. EU:n jäsenenä Suomi on sitoutunut noudattamaan unionin lainsäädäntöä ja sopeuttamaan sen osaksi kansallista sääntelyään. Suomessa eläinsuojelun lähtökohtana voidaan pitää voimassaolevaa eläinsuojelulakia (247/1996, myöhemmin myös EsL). Eläinsuojelulaki on ns. puitelaki, jossa määritellään yleiset periaatteet ja vähimmäisvaatimukset eläinten pidolle ja kohtelulle. Eläinsuojelulaissa säädetään myös eläinsuojeluviranomaisista, heille kuuluvista tehtävistä ja niihin sisältyvästä toimivallasta. Eläinsuojelulain tarkoituksena on ”*suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta*” ja lisäksi ”*edistää eläinten hyvinvointia ja hyvää kohtelua*” (1 §:n 1–2 mom.). Tämä vaatimus koskee myös viranomaisia.

Eläinsuojelu on Suomessa yksi kunnan lukuisista lakisääteisistä tehtävistä. Kunnan eläinsuojelulliset tehtävät perustuvat kansalliseen, voimassaolevan eläinsuojelulakiin. Valtio säättää kunnalle kuuluvista velvoitteista, mutta kunnalle annettavista tehtävistä säädettyäessä valtion tulee ottaa huomioon kunnallisen itsehallinnon periaate. Periaate on tunnustettu myös EU:n tasolla mm. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa. Kunnille annettavista tehtävistä on säädettävä lailla ja valtion tulee ottaa huomioon kunnan tosiasialliset edellytykset selviytyä velvoitteiden hoitamisesta.

Kunnaneläinlääkäri toimii eläinsuojelun valvontaviranomaisena kunnan alueella ja hänellä on keskeinen rooli eläinsuojelun toteuttamisessa. Paikallisena viranomaisena kunnaneläinlääkärillä on kattava käsitys kunnan alueella tapahtuvasta toiminnasta, joka liittyy eläinten pitoon ja kunnaneläinlääkäri seuraa aktiivisesti kunnan tuotantoeläintilojen toimintaa. Kunnan ja kunnaneläinlääkärin eläinsuojelulliset tehtävät ovat muuttuneet paljon vuosien aikana ja etenkin voimassaolevan eläinsuojelulain astuttua voimaan tehtäväkenttä laajentui huomattavasti. Nykyisen lain myötä eläinsuojelusta tuli osa kunnan tehtäviä ja kunnaneläinlääkärin toimivalta puuttua eläinsuo-

jelullisiin epäkohtiin laajentui entisestään.

Eläinsuojelun alalla on tapahtunut vuosien aikana voimakasta kehitystä sekä Suomessa että ulkomailla. Eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevan tieteellisen tutkimustiedon määrä on lisääntynyt ja se on vaikuttanut ihmisten näkemykseen siitä, miten eläimiä tulee kohdella ja mikä on niille kuuluva arvo. Yhteiskunnassa tapahtuneen elintason nousun ja hyvinvoinnin lisääntymisen myötä eläinten hyvinvointiin on alettu kiinnittää enemmän huomiota. Muuttuneet käsitykset eläinten kohtelusta ovat nähtävissä myös lainsäädännössä. Aiemmin eläinsuojelulain lähtökohtana oli lähinnä pyrkiä suojelemaan eläimiä julmalta ja tarpeetonta kärsimystä aiheuttavalta kohtelulta, kun taas voimassa olevan lain tavoitteena on edellä mainitun lisäksi myös edistää eläinten terveyttä ja hyvinvointia. Tämä vaatimus koskee myös viranomaisia. Eläintenpidossa on otettava huomioon eläinten fysiologiset tarpeet ja lajille tyypilliset käyttäytymistarpeet. Laissa säädetyt vaatimukset kuvastavat sitä, että eläin nähdään nykyisin yksilönä, jolla on omat erityiset tarpeensa. Eläinsuojelua koskevan sääntelyn heikkoutena voidaan pitää sitä, että nykyisessä lainsäädännössä eläimen tunne-elämään ei kiinnitetä juurikaan huomiota ja kärsimyksen mittarina pidetään yleensä vain fyysistä kipua.

Eläinsuojelua koskevaa lainsäädäntöä tulee jatkuvasti lisää sekä kansalliselta että EU:n taholta. Eläinten hyvinvoinnin näkökulmasta tätä kehitystä voidaan pitää hyvänä asiana. Samanaikaisesti eläinten pidossa ja tuotantoympäristössä on tullut esiin uusia ongelmia, jotka heikentävät eläinten hyvinvointia olennaisesti. Tuotantoeläinten määrä on lisääntynyt ja tilojen koot kasvaneet. Suurissa ja ahtaissa tuotantoyksiköissä elävien yksittäisten eläinten terveydentilan seuraaminen on hankalaa, ellei jopa mahdotonta. Eläimet eivät välttämättä pysty toteuttamaan fysiologisia tarpeitaan ja luomaan sosiaalisia kontakteja lajitoverihinsa. Tämä vaikuttaa suuresti eläinten psykiseen hyvinvointiin. Eläinten hyvinvoinnin mittaaminen, sen edistäminen ja valvonta ovat viranomaisille haasteellisia tehtäviä.

Eläinten hyvinvointia on pyritty parantamaan lainsäädännön avulla monin tavoin: eläinsuojelun valvontaviranomaisorganisaatio on nykyisellään laaja, viranomaisille kuuluvien eläinsuojelullisten tehtävien määrä on kasvanut vuosien aikana ja viranomaisille on annettu entistä enemmän toimivaltaa puuttua eläinsuojelullisiin epäkoh-

tiin. Tästä huolimatta eläinsuojelulain mukaisten tavoitteiden toteutumiseen ja eläinten hyvinvointiin kohdistuu useita ongelmia. Merkittävin niistä on eläinsuojeluviranomaisten resurssien puute, eikä nykyisellä järjestelmällä lainsäädännön toteutumista aina pystytä valvomaan riittävän tehokkaasti. Eläinsuojelullisten tehtävien hoitamisen käytännöt vaihtelevat kunnittain, normit ja ohjeet kaipaavat päivittämistä, ja eläinsuojelun järjestelmää pitäisi kehittää ennaltaehkäisevään suuntaan nykyisen jälkikäteisen valvonnan sijasta.

## 1.2 Tutkimustehtävä

Eläinsuojelusta ja eläinsuojeluviranomaisista säädetään sekä EU:n että Suomen kansallisessa lainsäädännössä. Tässä pro gradu -tutkielmassa pääpaino on kansallisen lainsäädännön tarkastelussa, mutta tutkielmassa käydään lyhyesti läpi myös EU:n eläinsuojelua koskevaa sääntelyä.

Kansallisella tasolla eläinsuojelun lähtökohtana voidaan pitää eläinsuojelulakia (247/1996), jossa säädetään eläinsuojelun ja eläintenpidon yleisistä periaatteista sekä eläinsuojeluviranomaisista ja viranomaisten toimivallasta puuttua eläinsuojelullisiin epäkohtiin. Eläinsuojelulain nojalla on annettu asetuksia mm. eläinsuojeluasetus (396/1996) ja eläinsuojelua koskevaa lainsäädäntöä on runsaasti mm. eläinlääkintähuoltolaki (765/2009), mutta tässä tutkielmassa keskitytään eläinsuojelulakiin ja sen mukaisiin viranomaisiin.

Eläinsuojelu kuuluu julkisen vallan lakisääteisiin tehtäviin. Eläinsuojelulain mukaisia eläinsuojeluviranomaisia ovat valtakunnallisella tasolla maa- ja metsätalousministeriö ja Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira) ja alueellisella tasolla Aluehallintovirasto (AVI). Paikallisella tasolla eläinsuojelulain noudattamista valvovat kunnaneläinlääkäri, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija ja poliisi. Muita viranomaisia ovat tarkastuseläinlääkäri, lihatarkastaja ja rajaeläinlääkäri.<sup>1</sup>

Tässä tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan kunnan eläinsuojelulain mukaisia teh-

---

<sup>1</sup> EsL (247/1996) 34–37 §.



täviä. Tutkielman tarkoituksena on vastata kysymykseen:

*Mitkä ovat kunnan tehtävät eläinsuojelussa voimassaolevan eläinsuojelulain mukaan?*

Kunnaneläinlääkärillä on merkittävä rooli kunnan eläinsuojelussa ja hänen tehtäviinsä liittyy tärkeitä oikeudellisia kysymyksiä mm. viranomaisten toimivallasta ja esteellisyydestä. Kunnan tehtävien lisäksi tämän tutkielman tarkoituksena on tarkastella kunnaneläinlääkärin tehtäviä ja toimivaltaa voimassaolevan eläinsuojelulain mukaan. Tutkielman tarkoituksena on myös vastata kysymykseen:

*Mitkä ovat kunnaneläinlääkärin tehtävät eläinsuojelussa voimassaolevan eläinsuojelulain mukaan?*

Valitsin tutkielmani kohteeksi kunnan eläinsuojelulliset tehtävät, koska tästä aiheesta on vain hyvin vähän kunnallisoikeuden alaan kuuluvaa tutkimusta ja siihen liittyy monia kiinnostavia oikeudellisia kysymyksiä. Aine kiinnostaa minua myös henkilökohtaisista syistä, koska olen ollut mukana eläinsuojelujärjestöjen toiminnassa ja minulla on kotonani löytöeläimiä.

## **1.3 Tutkimusmenetelmä ja lähdeaineisto**

### **1.3.1 Tutkimusmenetelmä**

Pro gradu -tutkielmassani tarkastelen kunnan eläinsuojelulain mukaisia tehtäviä oikeustieteellisestä näkökulmasta. Oikeuden alat jaetaan perinteisesti julkisoikeuteen ja yksityisoikeuteen. Julkisoikeus voidaan jaotella valtiosisäiseksi julkisoikeudeksi ja kansainväliseksi julkisoikeudeksi.<sup>2</sup> Tutkimukseni sijoittuu valtiosisäisen julkisoikeuden alaan ja sen sisällä tarkemmin kunnallisoikeuden alaan. Kunnallisoikeudellinen tutkimus voi kohdistua mm. kunnanjohtajan asemaan, kunnallisvalitukseen, kuntien yhteistoimintaan, kunnan toimialan ja kunnalliseen viranhaltijaoikeuteen liittyviin kysymyksiin. Keskeisinä tutkimuskohteina ovat myös kunnallisen demokratian eli

---

<sup>2</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 18.

kansanvallan toteutuminen ja kunnallinen talousoikeus.<sup>3</sup> Keskityn tutkielmassani kunnan toimialaan ja sen sisällä kunnan eläinsuojelulain mukaisiin tehtäviin.

Hirvosen mukaan oikeustieteen tavoitteena ei ole tuomioistuinten tavoin tuottaa välittömästi velvoittavia ratkaisuja, eikä sen asema oikeudellisena käytäntönä perustu lakiin. Tästä huolimatta oikeustieteellä on merkittävä rooli oikeusjärjestyksen sisältöä täsmentävässä ja määrittävässä keskustelussa. Oikeustieteen tarkoituksena ei siis ole vain kuvata oikeusjärjestystä, vaan myös tuottaa sitä.<sup>4</sup> Oikeustieteen tärkeänä tehtävänä on tutkimustiedon tuottaminen tiedeyhteisön hyväksymin menetelmin ja siksi se on oikeudellisen käytännön lisäksi myös tieteellinen käytäntö.<sup>5</sup> Oikeustieteellisen tutkimuksen tuotoksilla vaikutetaan kaikille oikeuden tasoille. Oikeustieteilijä uusintaa ”*oikeuskulttuuria ja oikeuden syvärakennetta ja antaa sedimentaatio-suhteen suodattimen välityksellä panoksensa myös näiden pinnanalaisten tasojen verkkaiseen muutokseen*”.<sup>6</sup>

Hirvonen jakaa oikeustieteen lainoppiin, oikeusteoriaan ja oikeuden monitieteisiin<sup>7</sup>. Husa, Mutanen ja Pohjolainen taas jakavat oikeustieteen osa-alueet lainoppiin, oikeushistoriaan, oikeussosiologiaan, oikeusfilosofiaan ja vertailevaan oikeustieteeseen<sup>8</sup>. Oikeustieteellistä tutkimusta voidaan siis tehdä useamman eri tutkimusmenetelmän avulla. Tässä tutkielmassa tutkimusmenetelmänä käytetään lainopillista eli oikeusdogmaattista tutkimusmenetelmää. Tarkastelunäkökulmani on sääntökeskeinen näkökulma eli tutkimukseni lähtökohtana ovat oikeusjärjestykseen sisältyvät säädökset. Tämä on lainopillisen tutkimuksen perinteinen näkökulma. Lainopillinen tutkimus voisi olla myös mm. tapauskeskeinen oikeustutkimus, joka on tyypillinen tapa tehdä tutkimusta *common law* -oikeusjärjestelmästä.<sup>9</sup>

---

<sup>3</sup> Anttiroiko–Haveri–Karhu–Ryynänen–Siitonen 2007, s. 321–323.

<sup>4</sup> Hirvonen 2012, s. 94.

<sup>5</sup> Hirvonen 2012, s. 97.

<sup>6</sup> Aarnio 2000, s. 302.

<sup>7</sup> Hirvonen 2012, s. 96.

<sup>8</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 19.

<sup>9</sup> Aarnio 2011. s. 13–14.

Lainopillista tutkimusta pidetään usein käytännöllisenä tai käytännönläheisenä tutkimuksena. Siitä huolimatta lainoppia ei kuitenkaan pidä samastaa oikeudelliseen käytäntöön. Lainopin erottaa lain soveltamisesta sen tieteellinen asenne, joka perustuu tulosten kontrolliin. Tuloksia kontrolloidaan metodologisilla takeilla. Lainopin ja lain soveltamisen yhteisenä tavoitteena on oikeussäännön sisällön selvittäminen, mutta sen lisäksi lainopilla pyritään systematisoimaan oikeusnormeja.<sup>10</sup> Lainopin tutkimuksen, kuten tieteen yleensäkin, tehtävänä on muodostaa korkealaatuisia teorioita<sup>11</sup>.

Oikeusdogmaattisen tutkimuksen tarkoituksena on tulkita oikeusnormien sisältöä ja sen perusteella esittää sekä perusteltuja että hyväksyttävissä olevia normi- ja tulkintakannanottoja ja lisäksi sekä punnita että sovittaa yhteen oikeusperiaatteita<sup>12</sup>. Oikeusdogmaattisen menetelmän avulla pyritään löytämään vastaus siihen, mikä on tutkimusongelmaan liittyvän voimassa olevan lainsäädännön sisältö ja miten sitä pitäisi tulkita eli miten nykyhetkessä tilanteessa tulisi voimassa olevan oikeuden mukaan toimia. Lainopillisen tutkimusmenetelmän tarkoituksena on myös systematisoida eli jäsentää voimassa olevia oikeusnormeja.<sup>13</sup> Aarnion mukaan oikeusnormien systematisoinnilla luodaan ja kehitetään sitä käsitejärjestelmää, jonka varassa oikeudellinen ajattelu ja oikeudellinen tulkinta toimivat<sup>14</sup>. Tutkielmassani sovellan lainopin metodia systematisoimalla sitä lainsäädäntöä, joka liittyy kunnan eläinsuojelullisten tehtävien hoitamiseen.

Oikeusdogmaattisen tutkimusmenetelmän lisäksi tässä tutkielmassa käytetään myös oikeushistoriallista tutkimusotetta. Husan, Mutasen ja Pohjolaisen mukaan oikeushistoria sijoittuu lainopillisen tutkimuksen ja historiatieteen välimaastoon. Oikeushistoriallisen tutkimusmenetelmän tarkoituksena on selvittää oikeusnormien ja oikeudellisen ajattelun kehitystä, joka on johtanut voimassaolevien normien syntymiseen. Oikeushistoriallinen tutkimus ottaa huomioon yhteiskunnallisen kehityksen lisäksi myös pai-

---

<sup>10</sup> Aarnio 1989, s. 53–54 ja 57.

<sup>11</sup> Aarnio 2011. s. 109.

<sup>12</sup> Hirvonen 2012, s. 96.

<sup>13</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20.

<sup>14</sup> Aarnio 1989, s. 288.

kalliset olosuhteet, esimerkiksi kulttuurin. Nykyistä oikeusjärjestystä olisi vaikea ymmärtää ja hallita ilman, että tuntisi sen historian.<sup>15</sup> Oikeushistoriallisen tutkimusmenetelmän avulla tarkastelen kansallisen eläinsuojelulain kehittymistä ja pyrin myös hahmottamaan, miten yhteiskunnan käsitykset eläimen asemasta ovat muuttuneet vuosien saatossa.

### 1.3.2 Tutkimuksen lähdeaineisto

Lainopilliseen tutkimukseen sisältyy joukko oikeuslähdeopillisia sitoumuksia. Tutkijan on siis tiedettävä, millaisiin lähteisiin saa ja pitää vedota.<sup>16</sup> Aarnion mukaan oikeuslähde toimii ratkaisun materiaalisena perusteena, joka tekee normista tai sitä koskevasta kannanotosta nimenomaan oikeudellisen. Oikeuslähdeoppi on teoria siitä mitä ovat oikeuslähteet, miten niitä luokitellaan ja käytetään ja mikä on niiden vaikutus. Oikeuslähdeopin avulla oikeudellinen lähde voidaan erottaa ei-oikeudellisesta lähteestä.<sup>17</sup>

Hirvosen mukaan oikeuslähteet kertovat sen, mikä on oikeutta ja määrittelevät oikeudellisen ja ei-oikeudellisen välisen rajan. Oikeuslähteet jaetaan muodollisiin ja aineellisiin lähteisiin. Muodolliset oikeuslähteet ovat auktoriteetilähteitä, joiden painoarvo ratkaisuperusteena eli ratkaisuarvonsa syntyy institutionaalisesta normiauktoriteetista ja ne muodostavat yleensä oikeuslähdeopin perustan. Muodollisiin lähteisiin kuuluvat lait ja tuomioistuinten ennakkoratkaisut. Aineellisten lähteiden painoarvo riippuu niiden sisällöstä: mitä merkittävämpi on lähteen sisältö, sitä suurempi on oikeuslähteen painoarvo. Aineellisiin lähteisiin kuuluvat mm. harkinnanvaraiset oikeusperiaatteet, oikeusnormien taustalla olevat arvot ja laissa olevat tavoitteet. Oikeuslähdeopin tarkoituksena on systematisoida ja kuvata käytettävissä olevat oikeuslähteet, jäsentää niiden hierarkiaa, etusijajärjestystä sekä muotoilla niiden käyttöperiaatteita. Oikeuslähdeoppi on myös kannanotto oikeuden sisällöstä.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 21.

<sup>16</sup> Aarnio 1989, s. 59.

<sup>17</sup> Aarnio 2011, s. 65.

<sup>18</sup> Hirvonen 2012, s. 151–152.

Oikeusdogmaattisen tutkimusmenetelmän näkökulmasta tärkein oikeuslähde on lait tai muut säädökset. Tyypillisesti säädösten teksti ei ole yksiselitteistä ja täsmällistä, ja oikeuden sisältö jää usein epäselväksi pelkän säädöstekstin perusteella. Tulkinnassa tarvitaan siksi apuna muuta oikeudellista aineistoa, johon luetaan kuuluvaksi säädösten valmisteluaineisto, oikeustapaukset ja oikeuskirjallisuus. Oikeuslähteet jaetaan vahvasti velvoittaviin (pakollisiin), heikosti velvoittaviin ja sallittuihin lähteisiin. Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin kuuluvat kaikki seuraavat säädökset: lait, asetukset, valtioneuvoston ja ministeriöiden päätökset, hallintoviranomaisten antamat ohjeet ja määräykset, EU-oikeuden säädökset sekä kansainväliset sopimukset, jotka on saatettu kansallisesti voimaan. Lakia sovellettaessa on vedottava vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin virkavirhevastuun nojalla.<sup>19</sup>

Lainsäätäjän tarkoitus ja tuomioistuinten ratkaisut ovat heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. Niiden soveltamatta jättämiseen ei ole liitetä virkavirhesanktiota, mutta mikäli viranomaisen poikkeaa heikosti velvoittavista oikeuslähteistä, on hänen perusteltava se päätöksenteon yhteydessä. Sallittuihin oikeuslähteisiin kuuluvat oikeustiede, oikeushistorialliset, oikeusvertailevat ja reaaliset argumentit sekä arvot ja arvostukset. Sallittuihin oikeuslähteisiin voidaan lakia sovellettaessa vedota, mutta niiden sivuuttamista ei tarvitse kuitenkaan perustella.<sup>20</sup> Kiellettyjä oikeuslähteitä ovat mm. lain ja hyvän tavan vastaiset sekä puoluepoliittiset argumentit.<sup>21</sup>

Tämän pro gradu –tutkielman tarkoituksena on selvittää, mitkä ovat kunnan tehtävät eläinsuojelussa voimassaolevan lainsäädännön mukaan. Tutkielma painottuu kansalliseen lainsäädäntöön ja tästä johtuen Euroopan unionin lainsäädäntö on vain pienessä osassa. Tarkastelen tutkielmassa niitä lakeja, jotka säätelevät kunnan eläinsuojelullisia tehtäviä ja niiden hoitamista. Lakien tulkinnassa käytän aineistona säädösten valmisteluaineistoa ja pääpaino on hallituksen esityksissä eduskunnalle, erityisesti hallituksen esityksessä eläinsuojelulaiksi (HE 36/1995 vp). Oikeuskirjallisuus on merkittävässä asemassa tutkielmassani. Oikeuskirjallisuus toimii apuna sekä lainsäädännön että käsitteiden ja periaatteiden sisällön tulkinnassa, ja niiden merkityksen ”avaami-

<sup>19</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 32–33.

<sup>20</sup> Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 33.

<sup>21</sup> Aarnio 2011, s. 69.

nessä”. Tutkielmani sisältää yhden, kiinteästi aiheeseen liittyvän lainkäyttö- ja lainvalvontaratkaisun.

Käytän tutkimuksessani Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) julkaisuja selvittäessäni sitä, miten eläinsuojeluun liittyviä viranomaistehtäviä tulisi hoitaa käytännön tasolla ja miten niitä on hoidettu. Tärkeää tietoa eläinten hyvinvoinnin tilasta tarjoaa Eläinten hyvinvointikeskuksen (EHK) julkaisema kansallinen eläinten hyvinvointiraportti. EHK on Luonnonvarakeskuksen yhteydessä, maa- ja metsätalousministeriön rahoituksella toimiva kansallinen eläinten hyvinvoinnin asiantuntijaverkosto.

Tutkimusta tehdessäni kävin läpi Suomen kuuden suurimman kaupungin eli Helsingin, Espoon, Vantaan, Oulun, Turun ja Tampereen Internet-sivut selvittääkseni kuntien löytöeläinten talteenottoaikoja ja niihin liittyviä maksuja. Tutkielmani sisältää muutamien eläinsuojeluyhdistysten julkaiseman kannanoton.

## **1.4 Tutkimuksen rakenne**

Pro gradu – tutkielma sisältää johdanto- ja johtopäätöslukujen lisäksi neljä muuta päälukua, joiden sisältöä käyn seuraavaksi läpi pääpiirteittäin. Luku 2 ”Keskeiset käsitteet” sisältää kolme tutkielmani kannalta keskeisintä käsitettä: Kunnallinen itsehallinto, kunnan tehtävät ja kunnan toimivalta. Tutkielmani tarkoituksena on selvittää, mitkä ovat kunnan tehtävät ja toimivalta eläinsuojelussa. Ennen kuin tähän kysymykseen voidaan vastata, on selvitettävä kunnan tehtävien määräytymisen oikeudellinen perusta ja toimivallan sisältö sekä niihin liittyvän kunnallisen itsehallinnon merkitys. Luvun 2 neljäs alaluku käsittelee eläimen asemaa Suomen oikeusjärjestyksessä. Tämän luvun tarkoituksena on selvittää, millaisena eläin ja sen asema nähdään oikeudellisessa ajattelussa ja lainsäädännössä. Luku sisältää myös pohdintaa siitä, voidaanko oikeustieteessä puhua eläinten oikeuksista.

Luvussa 3 ”Eläinsuojelua koskeva sääntely ja viranomaisjärjestelmä” käydään ensiksi läpi pääpiirteittäin Euroopan unionin eläinsuojelua koskevaa sääntelyä. Tutkielman pääpaino on kansallisessa eläinsuojelulaissa (247/1996), jota voidaan pitää eläinsuojelun lähtökohtana Suomessa. Eläinsuojelulaki määrittelee yleiset periaatteet eläinten kohtelulle ja asemalle, ja siinä säädetään lisäksi viranomaisten toimivallasta puuttua

eläinsuojelullisiin epäkohtiin. Luvussa tarkastellaan, miten eläinsuojelulainsäädäntö on kehittynyt ja eläinten asema muuttunut vuonna 1864 annetusta, ensimmäiseksi eläinsuojelumääräykseksi katsotusta asetuksesta nykyiseen eläinsuojelulakiin. Luvussa käsitellään myös kansallista eläinsuojelun viranomaisjärjestelmää.

Luvun 4 tarkoituksena on selvittää kunnan voimassaolevan eläinsuojelulain mukaiset tehtävät ja toimivalta. Tehtäviä ja niiden sisältöä käsitellään luvussa yksityiskohtaisesti. Luvussa tarkastellaan, miten kunnan tulee hoitaa tehtävät voimassaolevan lainsäädännön mukaan. Viimeinen, 5. luku käsittelee eläinsuojelun valvontaa ja kunnaneläinlääkärin asemaa kunnan eläinsuojelun valvontaviranomaisena. Luvussa tarkastellaan ensiksi valvonnan merkitystä oikeudellisessa ajattelussa ja valvonnan lainsäädännöllistä perustaa. Seuraavissa, 5.2 ja 5.3 alaluvuissa käydään läpi kunnaneläinlääkärin eläinsuojelulakiin perustuvia tehtäviä ja toimivaltaa.

## 2 KESKEISET KÄSITTEET

### 2.1 Kunnallinen itsehallinto

Suomen Kuntaliiton julkaisun mukaan Suomen kuntien lukumäärä on vuonna 2017 yhteensä 311 kuntaa.<sup>22</sup> Oikeustieteessä ja myös yleiskielessä kunnalla tarkoitetaan paikallista itsehallintoyhteisöä. Suomessa on muista maista poiketen alueellisen itsehallinnon järjestelmässä vain yksi varsinainen itsehallinnollinen taso eli kunta. Kunnallisella itsehallinnolla kuvataan tilannetta, jossa kunta päättää ja huolehtii oikeudellisesti määritellyn valtapiirin sisällä omista asioistaan.<sup>23</sup> Kunnallishallinto kuuluu osaksi julkista hallintoa, ja laajasti ymmärrettynä kunta on osa valtion hallintoa, mutta valtion viranomaiset voivat puuttua kunnan hallintoon vain rajoitetusti.<sup>24</sup>

Husa ja Pohjolainen määrittelevät kunnan olevan oikeudelliselta luonteeltaan julkisoikeudellinen oikeushenkilö, jolla on omat tehtäväpiirinsä ja hallintoelimensä, oma kansanvaltainen ulottuvuutensa ja verotusoikeus. Kunta käyttää julkista valtaa, voi tehdä sitoumuksia ja hankkia omaisuutta itselleen. Suomen perustuslain (731/1999) 121 § perustaa oikeudellisessa mielessä kunnan vallan. Tämän säännöksen 1–2 mom. mukaan ”*Suomi jakaantuu kuntiin, joiden hallinnon tulee perustua kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla*”.<sup>25</sup>

Perustuslakiin perustuvaa kunnallista itsehallintoa voidaan tiivistetysti kuvata seuraavilla elementeillä:

1. *Erillisuus valtionhallinnosta.* Itsenäisenä oikeushenkilönä kunta ei ole suoraan valtion viranomaisten määräysvallan alaisuudessa. Valtio toimielimineen valvoo kuntaa, mutta valvonta tapahtuu vain lainsäädännön mahdollistamissa

<sup>22</sup> Suomen Kuntaliitto: Kaupunkien ja kuntien lukumäärä.

<sup>23</sup> Heuru – Mennola – Ryyänen 2008, s. 17.

<sup>24</sup> Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 1.

<sup>25</sup> Husa – Pohjolainen 2014, s.278.



puitteissa.<sup>26</sup> Kuntalain (410/2015) 10 §:n 1–2 mom. mukaan Valtiovarainministeriön (VM) seuraa yleisesti kunnan toimintaa ja taloutta. Kantelun johdosta Aluehallintovirasto (AVI) voi tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevan lainsäädännön mukaan.

2. *Itsehallinnollisuus.* Perustuslain 121 §:n 1 mom. mukaan kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon. Kunnan asukkaat valitsevat vaaleilla kunnanvaltuuston, joka vastaa kunnan toiminnasta, taloudesta ja käyttää kunnan päätösvaltaa (KuntaL 14 §:n 1 mom.). Harjula ja Prättälä kuvaavat kunnallista itsehallintoa kehittyneiden demokraattisten kansakuntien tavaksi järjestää asioiden hoito paikallisella tasolla. Paikallisen yhteisön asukkaat valitsevat ylintä päätösvaltaa käyttävän toimielimen ja toisinaan myös toimeenpanevia viranomaisia, kuten esimerkiksi pormestarin, hoitamaan yhteisiä paikallisia asioitaan.<sup>27</sup>
3. *Omat tehtävät.* Kunnalle annettavista tehtävistä on säädettävä lailla (PeL 121 §:n 2 mom.). Kunta voi lakisääteisten tehtäviensä lisäksi ottaa hoidettavakseen omilla päätöksillään myös muita tehtäviä (KuntaL 7 §:n 1–2 mom.).<sup>28</sup>
4. *Taloudellinen itsenäisyys.* Kunnanvaltuusto vastaa kunnan taloudesta (KuntaL 14 §:n 1 mom.). Taloudelliseen itsenäisyyteen kuuluu kunnallinen verotusoikeus, josta säädetään perustuslain 121 §:n 3 momentissa. Kunnan verotusoikeuden katsotaan vakiintuneesti kuuluvan kunnallisen itsehallinnon ominaispiirteisiin. Perustuslaissa ei säädetä kertyneiden kunnallisverovarojen käyttötarkoituksesta. Kunnallisoikeudellisessa kirjallisuudessa kunnallisveron tuoton käyttöalan nähdään kuuluvan ensisijaisesti osaksi kunnan yleistä toimialaa.<sup>29</sup> Verotusoikeuden lisäksi kunnalla on oikeus saada valtiolta ns. valtiosuutta eli taloudellista apua lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen<sup>30</sup>.

---

<sup>26</sup> Husa – Pohjolainen 2014, s.278.

<sup>27</sup> Harjula – Prättälä 2015, s.5 ja Husa – Pohjolainen 2014, s.278–279.

<sup>28</sup> Husa – Pohjolainen 2014, s.279.

<sup>29</sup> Saraviita 2001, s. 976–977.

<sup>30</sup> Husa – Pohjolainen 2014, s. 279.

Euroopan unioni on niin sanotusti ”kuntasokea” eli oikeustoimet ja säännökset kohdistetaan suoraan jäsenvaltioille<sup>31</sup>. Vastuu unionin lainsäädännön voimaansaattamisesta on sen jäsenvaltioilla. Eläinsuojelunkin kohdalla tämä tarkoittaa sitä, että EU on delegoinut jäsenvaltioille toimivallan päättää siitä miten eläinsuojelun käytännön toteuttaminen hoidetaan kansallisella tasolla.

Kunnallisen itsehallinnon suoja ei ole kirjattu unionin sopimukseen, mutta tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että kunnallinen itsehallinto olisi jätetty kokonaan EU-sääntelyn ulkopuolelle. Kunnallisen itsehallinnon oikeudellinen asema on vahvistettu Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjassa (SopS 66/1991), joka on Euroopan neuvoston laatima yleisluonteinen, kansainvälinen sopimus.<sup>32</sup> Peruskirjan 3. artiklan mukaan paikallisella itsehallinnolla tarkoitetaan ”*paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti*”. Peruskirjan johdannossa todetaan, että paikallisen itsehallinnon periaate tulee tunnustaa ”*kansallisessa lainsäädännössä ja mahdollisuuksien mukaan, perustuslaissa*”.

Paikallisen itsehallinnon peruskirjan tarkoituksena on vahvistaa paikallisten viranomaisten asemaa suhteessa valtioon, ja peruskirjassa asetetaan rajat sille kuinka paljon tehtäviä valtio voi velvoittaa kuntaa suorittamaan. Myllymäen mukaan peruskirjan määräykset ovat niin väljiä, ettei niitä voida soveltaa suoraan käytäntöön. Peruskirja kuitenkin määrittää vähimmäisvaatimukset kunnalliselle itsehallinnolle. Vaikka peruskirja sellaisenaan ei välittömästi sido julkisen sektorin toimielimiä, ei valtio voi kuitenkaan ohittaa peruskirjassa olevia minimivaatimuksia ja kuntaa koskevien kansallisten säädösten on oltava sopusoinnussa peruskirjan määräysten kanssa<sup>33</sup>

Peruskirja ei siis sellaisenaan takaa paikallisen itsehallinnon täydellistä toteutumista, mutta sillä on merkitystä kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa: lainsäätäjän on otettava huomioon peruskirjassa määritellyt paikallisen itsehallinnon reunaehdot.

---

<sup>31</sup> Ryyänen 2004, s. 198.

<sup>32</sup> Husa – Pohjolainen 2014, s. 279.

<sup>33</sup> Myllymäki 2007, s. 205–206.

## 2.2 Kunnan tehtävät

Kunnalle kuuluvista tehtävistä säädetään kuntalain (410/2015) 2. luvussa ”Kunnan tehtävät ja järjestämisvastuu”. Kunnan velvollisuutena on kuntalain mukaan hoitaa ”itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät” (7 §:n 1 mom.). Ensisijaisena tehtävien toteuttamisen muotona on, että kunta hoitaa itse sille laissa säädetyt tehtävät. Toisena ja toissijaisena järjestelynä kunta voi hoitaa tehtävät yhteistoiminnassa toisten kuntien kanssa. Kolmantena vaihtoehtona kunta voi hankkia lakisääteisten tehtäviensä hoidon edellyttämiä palveluja muilta palveluntuottajilta, kuten yksityisoikeudellisilta yrityksiltä tai yhteisöiltä. Kunta voi ostaa palveluja yksityiseltä palveluntuottajalta, elleivät erityissäännökset estä järjestelyä. Tiettyjen lakisääteisten tehtävien osalta lainsäädäntö edellyttää, että kunnan oman organisaation on hoidettava ne. Kunnan on myös itse hoidettava vapaaehtoisesti itselleen ottamat tehtävät.<sup>34</sup> Husan ja Pohjolaisen mukaan kunnan tehtävät ovat luonteeltaan pääasiallisesti hallinnollisluonteisia tehtäviä. Suoranainen lainsäädäntövalta ja lainkäyttö eivät kuulu kunnan tehtäviin samassa mielessä kuin eduskunnalle ja tuomioistuimille.<sup>35</sup>

Hallintotehtävät voidaan ryhmitellä seuraaviksi erillisiksi kokonaisuuksiksi: täytäntöönpano, järjestyksenpito- ja suojelutehtävät, valvontatehtävät, verotustehtävät, rekisteröintitehtävät sekä toimitustehtävät. Kunta suorittaa näitä kaikkia tehtäviä, joskin valtaosan niistä muodostavat hallintotehtävät ja toimeenpano. Näiden edellä mainittujen tehtävien lisäksi voidaan puhua kunnan poliittisista tehtävistä, joita ovat mielipiteenmuodostus ja päätöksenteko, ja palvelutehtävistä, jotka ovat oikeudelliselta luonteeltaan yleisimmin täytäntöönpanoa. Muita tehtäviä ovat erilaiset kehittämistehtävät ja lakiin perustuvat viranomaistehtävät. Kunnallisen itsehallintoperiaatteen mukaisesti jokainen kunta hoitaa tehtävänsä itse.<sup>36</sup>

Kunnan toimiala jaetaan erityistoimialaan ja yleiseen toimialaan. Erityistoimialaan kuuluvat kunnan lakisääteiset tehtävät, jotka kunnan on hoidettava. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi perusopetus sekä sosiaali- ja terveydenhuolto. Lainsäätäjän on aset-

<sup>34</sup> Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 72.

<sup>35</sup> Husa – Pohjolainen 2014, s. 281.

<sup>36</sup> Heuru 2006, s. 67.

taessaan lakisääteisiä velvoitteita kunnalle huolehdittava, että kunnalla on riittävät taloudelliset edellytykset selviytyä velvoitteistaan. Valtio osallistuu näiden kunnan pakollisten tehtävien hoitamisesta syntyvien kustannusten kattamiseen jakamalla kunnalle ns. valtionosuuksia.<sup>37</sup>

Kunnan erityistoimialaan kuuluvien tehtävien hoitamisesta on pääsäännön mukaan huolehtinut kunnan lakisääteinen lautakunta ja yleiseen toimialaan kuuluvat asiat on käsitelty joko kunnanhallituksessa tai vapaaehtoisessa lautakunnassa. Lainsäädäntöä on vuosien aikana kuitenkin kehitetty siihen suuntaan, että erot näihin kahteen toimialaan kuuluvien tehtävien hoitamisessa ovat vähentyneet. Erityistoimialaan kuuluvien tehtävien hoitaminen on jäänyt yhä enemmän kunnan itsensä hoidettavaksi, kunhan lainsäädännössä asetetut tavoitteet saavutetaan.<sup>38</sup>

Yleinen toimiala sisältää tehtävät, jotka kunta voi itsehallintonsa nojalla omilla päätöksillään ottaa itselleen hoidettavaksi. Yleinen toimiala on tärkeä osa kunnallista itsehallintoa. Peruskirjan (SopS 66/1991) 3. artiklan mukaan ”*Paikallinen itsehallinto tarkoittaa paikallisviranomaisten oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti*”<sup>39</sup>.

Kuntalain 7 §:n 1 momentissa ei ole määritelty kunnan yleisen toimialan piiriin kuuluvia tehtäviä. Yleisen toimialan määräytymisen periaatteet ovat edelleen lähinnä oikeuskäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa määriteltyjen periaatteiden varassa. Harjulan ja Prättälän mukaan oikeuskäytännössä ja oikeustieteessä vallitsee melko yhtenäinen näkemys siitä, mitkä ovat kunnan yleisen toimialan määräytymisperiaatteet. Periaatteet ovat peräisin mm. eri kunnallislakeihin sisältyneistä kunnan tehtäväpiirin määritelmistä ja hallinto-oikeuden yleisistä periaatteista, jotka ohjaavat viranomaisten toimintaa.<sup>40</sup> Hallinnon oikeusperiaatteista säädetään hallintolaissa (434/2003). Lain 6 §:n 1 mom. mukaan ”*Viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti*

<sup>37</sup> Husa – Pohjolainen 2014, s. 282–283.

<sup>38</sup> Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 54–55.

<sup>39</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 161 ja 163.

<sup>40</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 163.

*sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia”.*

Hallinto-oikeuden yleisten periaatteiden lisäksi kunnan yleisen toimialan määräytymisen periaatteet perustuvat perinteiseen toimialaoppiin. Perinteisen toimialaopin mukaiset periaatteet ohjaavat ja rajoittavat sitä, mitä tehtäviä kunta voi ottaa itselleen hoidettavaksi.<sup>41</sup> Heurun mukaan kunnan yleistä toimialaa rajoittavista periaatteista ensimmäinen ja ehdottomin on se, ettei kunta yleisen toimialansa puitteissa ryhtyä käyttämään velvoittavaa julkista valtaa. Yleistä toimialaa rajoittavat myös sellaiset tehtävät, joiden hoito on annettu muulle taholle kuin kunnalle. Jälkimmäinen periaate ei kuitenkaan ole ehdoton ja jokin toimiala saattaa olla eri toimijoiden osalta päällekkäinen.<sup>42</sup>

Kunnan yleisen toimialan tulkintaan ovat vaikuttaneet yhteiskunnan ja oikeusjärjestyksen kehitys. Tulkinta siitä, mitä toimintaa kunta voi harjoittaa yleisen toimialansa puitteissa, on osin vuosien saatossa väljentynyt. Oikeudellinen sääntely kuitenkin asettaa rajoituksia toimintatavalle eli sille miten kunta hoitaa tehtäviään.<sup>43</sup> Tulkinnan mukaan tehtävien tulee olla yleisesti hyväksytyjä, tarkoituksenmukaisia ja niiden täytyy olla luonteeltaan yleishyödyllisiä. Kuntalain 1 §:n 2 mom. mukaan kunnan on edistettävä kunnan asukkaiden hyvinvointia ja alueensa elinvoimaisuutta. Kunnan asukkaiden palvelut tulee järjestää taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla. Yleiseen toimialaan kuuluvien tehtävien sopivuus voidaan viime kädessä ratkaista sen perusteella, onko tehtävän ottaminen kunnan ja sen asukkaiden edun mukaista.<sup>44</sup>

Hannus, Hallberg ja Niemi ovat avanneet Kuntalaki-teoksessaan kysymystä siitä kuinka suurelle osalle kunnan asukkaista asian hoitamisesta tulee olla etua? Kirjoitta-

---

<sup>41</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 163.

<sup>42</sup> Heuru 2006, s. 62–63.

<sup>43</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 164.

<sup>44</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 163–165.

jien mukaan kunnan toimialan määräytymisen perusteena on ollut se, voidaanko asiaa pitää kunnan ja kunnan asukkaiden ”yhteisenä asiana”. Tähän taas vaikuttaa kysymys siitä, kuinka suurelle osalle kunnan jäsenistä on etua asian hoitamisesta. Asukkaiden määrän, joka saa välitöntä etua toimenpiteestä, ei näkemyksen mukaan tarvitse olla erityisen suuri, kunhan toimenpiteestä koituu välillistä etua koko kunnalle kokonaisuutena. Kirjoittajat toteavat, että tämä välillisen edun saamisen vaatimus on ilmaistavissa niinkin, että voidaan katsoa sekä tarpeelliseksi että soveliaaksi, että kunta itse hoitaa toimenpiteen.<sup>45</sup> Kunnan yleistä toimialaa voidaan pitää hyvinkin laajana.

Kunnalla on mahdollisuus yleisen toimialansa puitteissa myös harjoittaa elinkeino- ja liiketoimintaa joko itse tai olla osakkaana yhtiössä, joka harjoittaa tällaista toimintaa. Kuntalain 65 §:n 1 mom. mukaan ”*Kunta tai kuntayhtymä voi perustaa kunnallisen liikelaitoksen liikeloudellisten periaatteiden mukaan hoidettavaa tehtävää varten, jollei jäljempänä toisin säädetä. Kunnallinen liikelaitos toimii kunnan tai kuntayhtymän osana. Liikelaitoksen perustaminen edellyttää erikseen tehtävää päätöstä.*” Elinkeino- ja liiketoiminta, jonka tarkoituksena on pelkkä liikeloudellinen voitto, ei ole nykyisten käsitysten mukaan luonteeltaan kunnan ja kuntalaisten edun mukaista toimintaa, eikä se siten kuulu kunnan yleiseen toimialaan.<sup>46</sup> Puhtaasti liikeloudelliseen toimintaan sisältyy useita riskejä, kuten taloudellisen tappion riski, joka pahimmillaan tulisi kunnan asukkaiden maksettavaksi. Tästä johtuen kunnan harjoittamaan elinkeino- ja liiketoimintaan kohdistuvat rajoitukset ovat perusteltuja.

## 2.3 Kunnan toimivalta

Husan ja Pohjolaisen mukaan toimivaltanormit ovat julkisoikeuden keskeisiä normeja. Toimivaltanormilla osoitetaan jollekin toimielimelle tai viranomaiselle oikeus tai velvollisuus julkisen vallan käyttämiseen tai julkisen tehtävän hoitamiseen. Toimivalta liitetään siis aina tiettyyn virkaan tai toimielimeen, mutta ei koskaan henkilöön. Viranomaiset voivat suorittaa ainoastaan sellaisia virkatoimia, joihin heillä on oikeus

<sup>45</sup> Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 60.

<sup>46</sup> Husa – Pohjolainen 2014, s. 281–282.

tai velvollisuus toimivaltasäännösten mukaan.<sup>47</sup> Tämä viranomaisten toimivaltaa koskeva rajoitus on erittäin tärkeää kansalaisten oikeusturvan toteutumisen kannalta.

Heurun mukaan viranomaiselle kuuluva julkisoikeudellinen toimivalta sisältää sekä oikeutuksen että velvollisuuden tietyn toimen tekemiseen. Oikeus ja velvollisuus ovat eri asioita, mutta julkisoikeudellisessa toimivallassa ne liittyvät erottamattomasti toisiinsa. Tätä näkemystä tukee mm. lakiin kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003) kirjatut säännökset viranhaltijan velvollisuuksista. Virkamiehen perusvelvollisuutena on suorittaa virkasuhteeseen kuuluvat tehtävät asianmukaisesti, viivytyksettä ja tasapuolisesti (17 §:n 1–2 mom.). Tämä vaatimus ilmaisee toimivaltaan liittyvän toimintakäskyn.<sup>48</sup> Eläinsuojelun alalla eläinsuojelulaki määrittelee viranomaiselle kuuluvan toimivallan.

Tuorin mukaan julkisoikeudellista sääntelyä ohjaavat sellaiset näkökohdat, jotka painottavat joko julkista tai yleistä etua<sup>49</sup>. Julkisen vallan käyttö tarkoittaa viranomaisen lakiin perustuvaa toimivaltaa tehdä kansalaisia sitovia ja velvoittavia päätöksiä. Päätösten täytäntöön panemiseksi viranomaisella on toimivalta käyttää tarvittaessa pakkokeinoja. Julkisen vallan käyttöä sisältyy myös päätösten valmisteluun ja täytäntöönpanoon sekä tehtäviin, joihin sisältyy erityistä taloudellista vastuuta.<sup>50</sup> Julkisen vallan piiriin kuuluvat norminanto-, lainkäyttö- ja hallintopäätökset, jotka tehdään yksipuolisesti viranomaisen toimesta, ja joiden vaikutus ulottuu yksityisiin oikeussubjekteihin<sup>51</sup>. Julkisen vallan käyttö on siis yksipuolista vallan käyttöä, jossa viranomaisen voi tehdä toista osapuolta velvoittavia tai rajoittavia päätöksiä ilman toisen osapuolen suostumusta.

Julkisoikeudellista toimivaltaa ohjaavat ja rajoittavat tietyt oikeusnormit, joita on noudatettava lakisääteisten tehtävien hoitamisessa. Lähtökohtana viranomaisten toiminnalle voidaan pitää perustuslain (731/1999) oikeusvaltioperiaatetta. Lain 2 §:n 3

---

<sup>47</sup> Heuru 2006, s.130 ja Husa – Pohjolainen 2014, s. 9–10.

<sup>48</sup> Heuru 2006, s. 131.

<sup>49</sup> Tuori 2000, s. 7.

<sup>50</sup> Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 254.

<sup>51</sup> Saraviita 2011, s. 69.

mom. mukaan ”*Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia*”. Julkisen vallan käyttö on siis sidottu lakiin, ja viranomaisten toimivallan perusteeksi edellytetään lakia.<sup>52</sup> Oikeusvaltioperiaatteen yksi ulottuvuus on virkamieshallinnon periaate, jonka mukaan julkisen vallan käyttäminen kuuluu lähtökohtaisesti vain viranomaisille ja virkamiehille<sup>53</sup>. Julkisoikeudellisessa sääntelyssä kansalaisten ja muiden yksityisten subjektien oikeusturva onkin keskeisessä asemassa.<sup>54</sup>

Perustuslain 124 §:n 1 mom. mukaan ”*Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle*”. Tällaisissa tilanteissa tehtävien hoitamisesta sekä siinä noudatettavasta menettelytavasta on annettava riittävän yksityiskohtaiset säännöt, oikeusturvanäkökohdat on otettava huomioon ja julkista tehtävää hoitavan henkilön on kuuluttava rikosoikeudellisen virkavastuun piiriin.<sup>55</sup>

Toimivalta nähdään sekä oikeutena että velvollisuutena eli toimivaltanormi sisältää toimintakäskyn ja siihen liittyy toimintapakko. Toimintapakosta seuraa se, että tiettyjä normatiivisia poikkeuksia lukuun ottamatta toimielin tai viranhaltija ei saa siirtää toimivaltaansa muille. Toimivallan saaneella on ns. monopoli saamansa vallan käyttämiseen, koska muilla toimijoilla ei ole pääsääntöisesti oikeutta puuttua siihen. Poikkeuksena tästä voidaan mainita kunnallishallintoon kuuluva otto-oikeus.<sup>56</sup> Otto-oikeudesta säädetään kuntalain 92 §:ssä. Otto-oikeudella tarkoitetaan tilannetta, jossa toimielin omalla tehtäväalueellaan ottaa käsiteltäväkseen yksittäisen asian, josta toimielimien alainen viranomainen on tehnyt toimivaltaansa kuuluvan päätöksen.<sup>57</sup>

---

<sup>52</sup> Saraviita 2011, s. 68.

<sup>53</sup> Husa–Pohjolainen 2014, s. 67.

<sup>54</sup> Tuori 2000, s. 8.

<sup>55</sup> HE 1/1998 vp, s. 178.

<sup>56</sup> Heuru 2006, s. 131.

<sup>57</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 626.



Kuntalain (410/2015) 14 §:n 1 mom. mukaan kunnanvaltuusto vastaa kunnan toiminnasta, taloudesta ja käyttää kunnan päätösvaltaa. Harjula ja Prättälä kuvaavat kunnan päätösvaltaa yläkäsitteeksi, jolla tarkoitetaan kunnan hoidettavaksi lain mukaan tai kunnalle muuten kuuluvia asioita, joissa kunta voi tehdä tai joissa kunnan edellytetään tekevän päätöksiä. Tätä päätösvaltaa kunnassa käyttää ensisijaisesti kunnanvaltuusto.  
58

Kunnanvaltuuston toimivalta on yleinen eli se käsittää päätösvallan kaikissa kunnan asioissa, ellei siitä ole erikseen kuntalaissa tai muussa laissa toisin säädetty tai ellei kunnanvaltuusto ole siirtänyt toimivaltaansa asiassa kunnan muulle hallintoelimelle. Kunnalle kuuluvan päätösvallan sisältöä ei ole ei määritelty täsmällisesti. Päätösvaltaan katsotaan kuuluvaksi esimerkiksi kunnan hallinnon järjestäminen ja taloudellinen vallankäyttö, johon kuuluu mm. talousarvion ja tilinpäätöksen hyväksyminen, maksujen periminen, kiinteän omaisuuden hankkiminen ja lainan ottaminen.<sup>59</sup> Kunnanvaltuustolle kuuluvaa, laissa säädettyä toimivaltaa voidaan pitää hyvin laajana. Tämä edistää kunnan asukkaiden demokratiaa, joka on kunnallisen itsehallinnon peruskivi.

Kuntalain 91 §:n 1–3 mom. mukaan ”Valtuusto voi hallintosäännössä siirtää toimivaltaansa kunnan muille toimielimille sekä luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Toimivaltaa ei kuitenkaan saa siirtää asioissa, joista valtuuston on tässä tai muussa laissa olevan säännöksen mukaan päätettävä. Valtuusto voi hallintosäännössä antaa kunnan muulle 1 momentissa tarkoitettulle viranomaiselle oikeuden siirtää sille siirrettyä toimivaltaa edelleen. Näin siirrettyä toimivaltaa ei voida enää siirtää edelleen. Toimivalta sellaisessa asiassa, joka sisältää hallinnollisen pakon käyttämistä, voidaan siirtää vain toimielimelle”. Kunnan pakollisiin toimielimiin kuuluvat kunnanvaltuuston lisäksi kunnanhallitus ja tarkastuslautakunta. Kunnanvaltuusto voi lisäksi asettaa erilaisia lautakuntia, valiokuntia ja johtokuntia sekä niiden jaostoja (30 §:n 1–2 mom. 1–3 kohdat). Näiden toimielinten lisäksi kunnassa voi olla nuorisovaltuusto, vanhusneuvosto ja vammaisneuvosto (26–28 §), mutta ne ovat kuitenkin luonteeltaan

---

<sup>58</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 625–626.

<sup>59</sup> Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 126–127.

ns. epävirallisia elimiä, eikä niille voida siirtää toimivaltaa.<sup>60</sup>

Kunta voi siis melko vapaasti päättää itse hallintonsa järjestämisestä ja siitä, mikä toimielin tai kuka viranhaltija vastaa kunnan tehtävän hoitamisesta. Euroopan paikallisen itsehallinnon peruskirjan 6. artiklassa katsotaan, että paikalliseen itsehallintoon kuuluu paikallisviranomaisten oikeus päättää itse ”*sisäisestä hallintorakenteestaan voidakseen sovittaa sen paikallisiin tarpeisiin ja varmistaakseen tehokkaan hallinnon*”. Elinkeinojen rakenne, luonnonolosuhteet ja asukkaiden määrä vaihtelevat alueittain ja siksi kunnan hallinto on voitava sovittaa paikallisten tarpeiden mukaisesti.

## 2.4 Eläimen asema Suomen oikeusjärjestyksessä

Yleinen käsitys eläimille kuuluvasta asemasta on muuttunut vuosien aikana. Voimassa olevan eläinsuojelulain (247/1996) tarkoituksena on suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta sekä edistää eläinten hyvinvointia ja hyvää kohtelua (1 §:n 1–2 mom.). Tämän lisäksi eläinsuojelulaki asettaa ihmiselle velvollisuuksia kohdella eläimiä asianmukaisesti. Eläin nähdään nykyään yksilönä, eikä eläinten suojelua koskevien säännösten tarkoituksena ole enää suojata eläimen omistajan oikeuksia. Nämä velvollisuudet ovat yleensä riippumattomia siitä, onko eläin jonkun omistuksessa vai ei. Eläimen omistajalla ja hoitajalla on eläintä kohtaan erityisiä velvollisuuksia, kuten huolenpito- ja valvontavelvoitteita.<sup>61</sup>

Eläinsuojelua koskeva sääntely ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa takaa eläinten hyvinvointia ja lainsäädännössä olevien periaatteiden toteutumista. Eläinsuojelulain 2 §:n 1 mom. mukaan lakia sovelletaan kaikkiin eläimiin.<sup>62</sup> Eläinsuojelulain soveltamisala ei kuitenkaan välttämättä ulotu kaikkiin eläimiin ja kaikissa tilanteissa. Hallituksen esityksessä (HE 6/1997 vp) todetaan, että eläinsuojelulain soveltamisessa ”*Edellytyksenä kuitenkin pidetään eläimen kykyä tuntea kärsimystä, kipua tai tuskaa*”

<sup>60</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 627.

<sup>61</sup> HE 6/1997, s. 133.

<sup>62</sup> EsL 2 §:n 2 mom. mukaan ”*Metsästyksen, kalastuksen, eläinten lääkitsemisen, eläinjalostuksen, eläinten keinollisen lisäämisen, geenitekniiikan ja luonnonsuojelun osalta noudatetaan lisäksi, mitä niistä erikseen säädetään*”.

<sup>63</sup>. Streng kritisoi eläinsuojelulain soveltamisalaa, koska ihminen ei voi virheettömästi arvioida milloin eläin tuntee kipua. Eläimet eivät aina ilmaise kipua ihmisen tavoin, ja eläinten reaktiot vaihtelevat lajityypeittäin. Eläinsuojelulakia sovellettaessa on siis samalla päätettävä, mitä eläimiä on kohdeltava hyvin ja mikä laji on kehitysasteeltaan sellainen, johon lainsäädäntöä ei enää sovelleta. <sup>64</sup>

Perustuslaissa (731/1999) olevat perusoikeudet takaavat ihmisille yhtäläiset oikeudet. Ihmiset ovat aina oikeussubjekteja ja siten oikeuskelpoisia eli kelpoisia sekä saamaan oikeuksia että tulemaan velvoitetuiksi, ennen kuin henkilö niitä edes itse tiedostaa. Ainoastaan oikeussubjektit voivat olla oikeuksien ja velvollisuuksien kantajia. <sup>65</sup> Oikeussuhteet eli oikeudellisesti määritellyt suhteet ovat ihmisten välisiä suhteita. Hirvonen toteaa, että oikeussubjektilla ei voi olla oikeussuhdetta esineeseen. Esimerkkinä hän käyttää tilannetta, jossa henkilö omistaa eläimen. <sup>66</sup> Tämä kuvastaa eläimen asemaa oikeusjärjestyksessä: eläintä verrataan esineeseen, vaikka kyseessä on tunteva olento.

Eläimen asema taas määrittyy lajin ja sen käyttötarkoituksen perusteella. Esimerkiksi turkistuotannossa eläviä eläimiä saa eläinsuojelua koskevan lainsäädännön perusteella kohdella tavoilla, joilla taas lemmikkikoiraa ei saa kohdella. Kysymys siitä, millainen kohtelu tuottaa eläimelle kärsimystä, kipua ja tuskaa nousee esille etenkin silloin, kun on ratkaistava täyttääkö eläimen kohtelu eläinsuojelurikoksen tunnusmerkistön. Hallituksen esityksen (HE 6/1997 vp) mukaan eläinsuojelurikoksen tunnusmerkitön toteutuminen ”riippuu omalta osaltaan teon kohteena olevan eläimen lajista ja yleisesti vallitsevista käsityksistä siitä, millaiset teot aiheuttavat kipua tai tuskaa erilaisille eläimille” <sup>67</sup>. Vaikuttaa siltä, että eläinsuojelua koskevia säännöksiä sovelletaan edelleen ajatellen ensisijaisesti ihmisen eläimistä saamaa taloudellista hyötyä. Eläimiä koskeva lainsäädäntö ei siis takaa yhtäläisiä oikeuksia kaikille eläimille, mutta eläinten oikeuksista ei toisaalta voida puhua juridisessa mielessä. Hallituksen esityksessä

---

<sup>63</sup> HE 6/1997, s. 136.

<sup>64</sup> Streng 1999, s. 29.

<sup>65</sup> Hirvonen 2012, s. 29.

<sup>66</sup> Hirvonen 2012, s. 30.

<sup>67</sup> HE 6/1997 vp, s. 136.

todetaankin, ettei eläinsuojelulaki tai muu lainsäädäntö ei tunnusta eläimille oikeuksia<sup>68</sup>.

Eläinten oikeuksia koskevaa keskustelua on käyty jo vuosia. Visa Kurki näkee, että keskustelu liikkuu enimmäkseen filosofisella, ei oikeudellisella tasolla ja oikeustieteessä eläinten juridisiin oikeuksiin suhtaudutaan kriittisesti. Kurki ei ole täysin samaa mieltä siitä, että eikö juridisia oikeuksia voisi olla muillakin kuin ihmisillä. Lainsäädännöllä suojellaan nykyisin ihmisten lisäksi myös biotooppeja, jäkälälajeja ja eläinyksilöitä. Kurjen mukaan se, ettei yhdellekään näistä voitaisi tunnustaa laissa oikeuksia, saattaa ajan mittaa tuntua yhä järjettömämmältä ajatukselta.<sup>69</sup>

Hirvonen kirjoittaa, että oikeudellinen keskustelu eläinten oikeuksista on merkityksentöntä, koska voimassaoleva lainsäädäntö vastaa tahtoteoriaa ja sen mukaan eläin on käsitteellisesti suljettu oikeuksien ulkopuolelle. Hirvonen perustelee näkemystä sillä, että eläin ei ymmärrä käsitteellisesti oikeuksien ja velvollisuuksien merkitystä, eikä sillä ole järkipäistä vapaata tahtoa. Tällöin eläimellä ei voi olla oikeuksia, on vain ihmisen velvollisuudet eläintä kohtaan. Eläinsuojelua koskevaa lainsäädäntöä, lain esitöitä ja tuomioistuinten ratkaisuja tarkastellessa voidaan kuitenkin todeta, että eläinten oma intressi kärsimyksen välttämiseen on nykyisin myös oikeudessa tunnustettu intressi. Tämä intressi ei silti anna perustaa oikeudellisille oikeuksille. Hirvonen ehdottaa, että eläinten asemaa voitaisiin parantaa lisäämällä ihmisen laissa olevia velvollisuuksia eläimiä kohtaan.<sup>70</sup>

Ville Lähde tarkastelee artikkelissaan ”Eläinten oikeuksien kieltämisestä” eläinasianliikkeiden retoriikkaa, jossa pyritään argumentoimaan rationaalisesti eläinten moraalisten oikeuksien puolesta. Eläinoikeusajattelun lähtökohtana on näkemys kaikkien eläinten merkityksellisyydestä ja sen tavoitteena on hakea tukea tälle vakaumukselle eettisistä teorioista. Eläinoikeusajattelussa teoreettinen puhtaus ei ole itseisarvo. Eläinoikeuskritiikki kohdistuu usein juuri tähän ongelmakohtaan ja kritiikin koh-

<sup>68</sup> HE 6/1997 vp, s. 133.

<sup>69</sup> Kurki 2012, s. 12. Visa Kurki käsittelee aihetta tarkemmin pro gradu -tutkielmassaan ”Tarvitaanko eläinten oikeuksia? Eläinten oikeussubjektiviteetin mahdollisuudet ja hyödyt”. Helsingin yliopisto. Oikeustieteellinen tiedekunta. Toukokuu 2012.

<sup>70</sup> Hirvonen 2012, s. 48 ja 50–51.

teena on etenkin oikeus käsitteenä.<sup>71</sup>

Aarnion mukaan eläimellä ei voi olla oikeuksia, koska oikeus perustuu reaktiovaltaan eli kannevaltaan. Tällä tarkoitetaan sitä, että oikeuden omistajalla on oikeus vaatia asiansa käsittelyä viranomaisessa. Eläin ei voi itse olla yhteydessä viranomaiseen, vaan eläimen sijasta kanteluvalta on eläinsuojeluviranomaisilla.<sup>72</sup> Lähde suhtautuu kriittisesti Aarnion näkemykseen siitä, että oikeus perustuisi kannevaltaan. Lähteen mukaan yleiset ihmisoikeudet eivät ole pelkkiä kanneoikeuksia, vaan yleisiä velvoitteita antaa jokaisen ihmisen elää ihmisen arvoista elämää, miten se sitten määritelläänkin, ja myös oikeutukseksi interventioihin silloin, kun näitä oikeuksia loukataan. Ihmisoikeudet kuuluvat jokaiselle ihmiselle, vaikka hänellä ei olisikaan mahdollisuuksia ajaa omaa asiaansa viranomaisessa. Tätä samaa ajatusta voidaan soveltaa myös eläimiin. Eläinoikeusajattelussa eläimille ei perätä vahvoja juridisia oikeuksia esim. suomalaisen yksityisoikeuden piirissä, vaan yleisiä olemassaolon oikeuksia, jotka voivat toteutua monin eri tavoin.<sup>73</sup>

Aarnio kirjoittaa oikeuteen liittyvistä velvollisuudesta ja vastuusta. Oikeus ja velvollisuus voidaan nähdä toistensa vastaparina, koska oikeus synnyttää jonkin velvollisuuden ja velvollisuus puolestaan jonkin oikeuden. Velvollisuuden rikkoja voidaan saattaa vastuuseen. Eläimellä ei ole velvollisuuksia eikä niitä voida vaatia vastaamaan tekemisistään, joten tällöin myöskään kriteerit oikeuksien saamiselle eivät täyty.<sup>74</sup>

Aaltola on Aarnion kanssa eri mieltä eläimelle kuuluvasta asemasta ja siitä, että eläimen kohdalla ei voitaisi puhua oikeuksista. Aaltolan mukaan eläimelle kuuluu oikeuksia, koska eläin on tunteva olento, jolla on kykyjä (toisin kuin esineellä) ja moraalinen tulee palvella moraalisten subjektien lisäksi myös subjektien toiminnan kohteita. Eläimen arvoa tulisi tarkastella myös moraalisesta näkökulmasta, eikä vain voimassa olevan lainsäädännön käsitysten perusteella. Moraalisessa keskustelussa kuuluu pohdita sitä, mitä lakiin voisi ja tulisi kuulua. Aaltola esittää, että eläimille tulee taata ny-

---

<sup>71</sup> Lähde 2005, s. 109–110.

<sup>72</sup> Aarnio 2/2005, s.8.

<sup>73</sup> Lähde 2005, s. 112.

<sup>74</sup> Aarnio 6/2005, s. 34.

kyistä paremmat mahdollisuudet toteuttaa lajilleen tyypillisiä ominaisuuksia ja tätä valvomaan asetettaisiin eläinasiamies.<sup>75</sup>

Kolehmainen taas on Aarnion kanssa samaa mieltä siitä, ettei oikeustieteessä voida puhua varsinaisista eläinten oikeuksista, koska eläimelle ei voida omistaa velvollisuuksia. Hän kuitenkin nostaa esille ajatuksen erityisestä passiivisesta henkilösubjektin tyypistä, joka olisi oikeutettuna johonkin ilman velvoitteita. Esimerkkinä passiivisesti oikeutetusta henkilösubjektista on syntymätön lapsi, jolle on omistettu oikeuksia mutta ei velvoitteita. Kolehmainen pohtii, voitaisiinko tällaista henkilösubjektin tyyppiä soveltaa koskemaan myös eläimiä.<sup>76</sup>

Keskustelu eläinten oikeuksista on tärkeää eettisessä mielessä, mutta on vaikeaa todeta, toisiko oikeuksien julistaminen eläimille parannusta niiden asemaan käytännössä. Lähde esittää, että käytäntöjä tulisi muuttaa siten, että eläinten omaleimaisille olemassaolon tavoille annettaisiin mahdollisuuksia, eikä eläimiä pidettäisi (ensisijaisesti) ihmisten omaisuutena ja tuotantomateriaaleina. Eläinten aseman parantamisessa ei ole ensisijaista pohtia eläinten olemusta, vaan huomata ja muuttaa eläinsuhteidemme ristiriitaisuus, eikä tehdä eroa lemmikin ja tuotantoeläimen välillä.<sup>77</sup>

Yhtenä suurimpana esteenä eläinten aseman ja hyvinvoinnin parantamiselle voidaan pitää voimassa olevaa oikeustieteellistä käsitystä eläinsuojelusta. Strengin mukaan eläinsuojeluun liittyviä käsityksiä perustellaan ihmiskeskeisestä näkökulmasta<sup>78</sup>. Esimerkiksi hallituksen esityksessä (HE 6/1997) todetaan, että ”*Eläinten epäasiallinen tai julma kohtelu loukkaa yhteiskunnassa vallitsevia käsityksiä eläinten kohtelusta ja herättää sillä tavoin ärtymystä tai pahennusta*”<sup>79</sup>.

Eläimen aseman parantamiseksi ihmiskeskeisen näkökulman sijaan tulisi lainsäädännössä korostaa eläimen omaa kokemusta kohtelusta, myös tunne-elämän tasolla. Vai-

<sup>75</sup> Aaltola 1/2006, s. 62–64.

<sup>76</sup> Kolehmainen 6/2005, s. 35–37.

<sup>77</sup> Lähde 2005, s. 112.

<sup>78</sup> Streng 1999, s. 85.

<sup>79</sup> HE 6/1997, s. 113.

kuttaa vahvasti siltä, että nykyisessä lainsäädännössä eläimen tunteman kärsimyksen mittarina pidetään fyysistä kipua henkisen hyvinvoinnin jäädessä toissijaiseksi.

## 3 ELÄINSUOJELUA KOSKEVA SÄÄNTELY JA VIRANOMAISJÄRJESTELMÄ

### 3.1 Euroopan unionin eläinsuojelua koskeva sääntely

Lissabonin sopimuksen 13. artiklan mukaan unionin ja sen jäsenvaltioiden on laatiesaan ja pannessaan täytäntöön unionin politiikkaa otettava ” *eläinten, jotka ovat tuntevia olentoja, hyvinvoinnin vaatimukset täysimääräisesti huomioon kunnioittaen samalla erityisesti uskonnollisiin rituaaleihin, kulttuuriperinteeseen ja alueelliseen perintöön liittyviä jäsenvaltioiden lakeja ja hallinnollisia määräyksiä sekä tapoja*”<sup>80</sup>.

EU:n jäsenvaltioilla on velvollisuus noudattaa Euroopan yhteisön lainsäädäntöä sekä niitä kansainvälisiä sopimuksia, joissa unioni on sopimusosapuolena. EU:n tavoitteena on yhdenmukaistaa jäsenvaltioiden eläinsuojelulainsäädäntöä ja siksi Suomikin on joutunut toistuvasti ajanmukaistamaan kansallisia säädöksiään.<sup>81</sup> Husa ja Pohjolainen kuvaavat oikeusjärjestelmää hierarkkiseksi, normien muodostamaksi systeemiksi, jossa normit voidaan sijoittaa hierarkian eri tasoille sekä niiden asettajan että asettamisessa noudatettavan menettelytavan perusteella<sup>82</sup>. Normihierarkialla on tärkeä merkitys normien tulkinnassa ja erityisesti julkisoikeuden alalla. Normihierarkian ylimmälle tasolle kuuluvat mm. kansalliset perustuslait ja osa EU-oikeudesta, mutta vain sellaisissa asioissa, jotka kuuluvat EU:n toimivaltaan tai tehtäväpiiriin. Mikäli kansallinen normi ja EU-normi ovat ristiriidassa keskenään, voi EU-normisto syrjäyttää kansallisen normiston riippumatta siitä millaisella oikeushierarkkisella tasolla kansallinen normi on.<sup>83</sup>

Hollon mukaan eläinsuojelun ala kuuluu lähtökohtaisesti jaetun toimivallan piiriin. Jaetulla toimivallalla tarkoitetaan tilannetta, jossa sekä EU että sen jäsenvaltiot voivat molemmat antaa velvoittavia normeja jaetun toimivallan alaan kuuluvilla alueilla. Jäsenvaltioilla on tällöin oikeus käyttää niille kuuluvaa toimivaltaa niiltä osin kuin EU

<sup>80</sup> EUVL C 326/54, s. 8.

<sup>81</sup> Hollo 2010, s. 6 ja 8.

<sup>82</sup> Husa-Pohjolainen 2014, s. 10.

<sup>83</sup> Husa-Pohjolainen 2014, s. 10–12.



ei ole käyttänyt omaa toimivaltaansa tai on päättänyt olla käyttämättä sitä.<sup>84</sup> Euroopan unionin peruskirjaan on kirjattu subsidiariteettiperiaate eli toissijaisuusperiaate. Periaatteen mukaan EU ryhtyy toimiin vain silloin ja ainoastaan sellaisessa laajuudessa kuin yhteisön tavoitteet ovat tehokkaammin toteutettavissa koko yhteisöä koskevan sääntelyn puitteissa kuin jäsenvaltioiden itsensä toimesta. EU:n jäsenvaltiolla on edelleen norminantovaltaa mutta kansalliset säädökset eivät saa olla ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa.<sup>85</sup>

Eläinsuojelun kohdalla jaettu toimivalta ja toissijaisuuden periaate tarkoittavat sitä, että jäsenvaltioilla itsellään on toimivalta päättää siitä, miten eläinsuojelun käytännön toteuttaminen järjestetään kansallisella tasolla. Lisäksi jäsenvaltioilla on oikeus antaa alueellaan eläinsuojelua koskevia säädöksiä, kunhan ne eivät ole ristiriidassa EU-lainsäädännön kanssa. Jäsenvaltioiden on noudatettava unionin eläinsuojelua koskevia vaatimuksia.

Raitio jakaa EU-normit primaarinormeihin ja sekundaarinormeihin. Primaarinormeihin kuuluvat perussopimukset, joista on alettu puhua ns. EU:n valtiosääntönä, koska perussopimukset määrittelevät EU:n rakenteelliset ominaispiirteet ja toimivallan vastaavalla tavalla kuin valtiosäännöt määrittelevät vastaavat kysymykset jäsenvaltioiden omissa kansallisissa oikeusjärjestelmissä. Tällä tavalla perussopimukset myös voidaan erottaa tavanomaisista kansainvälisistä sopimuksista.<sup>86</sup>

Lissabonin sopimus kuuluu primaarinormeihin. Tavanomaisiin yleissopimuksiin kuuluu mm. Tuotantoeläinten suojelua koskeva eurooppalainen yleissopimus (78/923/ETY), joka on solmittu vuonna 1976 ja jonka Suomi on saattanut asetuksella voimaan vuonna 1992 (Asetus tuotantoeläinten suojelua koskevan eurooppalaisen yleissopimuksen voimaansaattamisesta, 47/1992). Sopimuksessa määritellään keskeiset periaatteet eläintenpidolle ja hyvinvoinnille. Sopimus velvoittaa sopimuspuolia järjestämään eläinsuojelun ohjaukskeinot ja valvonnan avulla varmistamaan, että sopi-

---

<sup>84</sup> Hollo 2010, s. 7.

<sup>85</sup> Heuru 2006, s. 91–92.

<sup>86</sup> Raitio 2016, s. 201.

muksessa määriteltyjä eläinsuojelun periaatteita noudatetaan.<sup>87</sup>

Sekundaarinormeissa konkretisoituvat primaarinormeissa esitetyt periaatteet ja politiikat<sup>88</sup>. SEUT (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta) 288 artiklan mukaan EU:n säädöksistä asetukset, direktiivit ja päätökset ovat sitovia, suositukset ja lausunnot taas eivät. Noudatettaessa tavallista lainsäätämisyjärjestystä komissio tekee ehdotuksen asetuksesta, direktiivistä tai päätöksestä, ja Euroopan parlamentti ja neuvosto hyväksyvät sen yhdessä (SEUT 289 artikla).<sup>89</sup>

Asetus velvoittaa kaikilta osiltaan EU:n jäsenvaltioita ja niiden yksityisiä oikeussubjekteja, ja sitä on sovellettava sellaisenaan kaikissa jäsenmaissa<sup>90</sup>. Jäsenvaltioiden ei tarvitse säätää asetuksia enää erikseen kansallisiksi laeiksi, kun asetus on julkaistu EU:n virallisessa lehdessä.<sup>91</sup> Direktiivi taas sitoo ja velvoittaa saavutettavaan tulokseen nähden kaikkia niitä jäsenvaltioita, joille se on osoitettu, mutta se jättää kansallisten viranomaisten valittavaksi muodon ja keinot<sup>92</sup>. Toisin kuin asetukset, direktiivit eivät ole yleisesti sovellettavia sellaisenaan, vaan ne vaativat yleensä kansallisia lainsäädäntötoimia, joilla direktiivissä oleva sitova velvoite toteutetaan kansallisen oikeuden sitovalla säännöksellä. Kaikissa tapauksissa direktiivin voimaansaattaminen osaksi kansallista lainsäädäntöä ei välttämättä edellytä lainsäädäntötoimia kaikissa jäsenvaltioissa, vaan asiassa on otettava huomioon tilannekohtaisesti jäsenmaiden omat valtiosääntö- ja hallinto-oikeuden yleiset periaatteet. Käytännössä direktiivit on kuitenkin yleensä saatettava osaksi kansallista oikeusjärjestelmää lainsäädäntötoimilla, koska ne on saatettu laatia hyvin yksityiskohtaisiksi ja kansallisten hallintoviranomaisten on sovellettava direktiiviä täydellisesti.<sup>93</sup>

---

<sup>87</sup> Hollo 2010, s. 13.

<sup>88</sup> Raitio 2016, s. 203.

<sup>89</sup> EUVL (C 326/172/26.10.2012), s. 171–172. Lainsäätämisyjärjestyksen menettely määritellään SEUT 294 artiklassa, ks. EUVL (C 326/172/26.10.2012), s. 173–175.

<sup>90</sup> EUVL (C 326/172/26.10.2012), s. 171.

<sup>91</sup> Raitio 2016, s. 203.

<sup>92</sup> EUVL (C 326/172/26.10.2012), s. 172.

<sup>93</sup> Raitio 2016, s. 204–205.

SEUT 288 artiklan mukaan päätös velvoittaa kaikilta osiltaan. Jos päätöksessä nimeään ne, joille se on osoitettu, velvoittaa päätös ainoastaan niitä<sup>94</sup>. Päätökset on usein laadittu hyvin yksityiskohtaisiksi ja niillä voi olla myös välitön oikeusvaikutus. Päätökset ovat oikeusvaikutukseltaan sellaisia, että jäsenvaltioiden omien tuomioistuimien on jätettävä soveltamatta sellainen kansallinen sääntely, joka estäisi EU:n toimielimen tai laitoksen antaman päätöksen täytäntöönpanon. Suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia, eivätkä ne ankarasti tulkittuna ole osa muodollista eurooppaoikeutta, toisin kuin asetukset, direktiivit ja päätökset. Suositusten ja lausuntojen juridinen status ei kuitenkaan ole täysin selkeä. EU:n tuomioistuin on toisinaan viitannut niihin, kuten myös muihinkin ns. soft law – oikeuslähteisiin, joihin kuuluvat mm. päätöslauselmat, EU:n suuntaviivat ja puiteohjelmat. Näiden soft law – oikeuslähteiden luonnetta ei oikeudellisen sitovuuden kannalta ratkaise niiden otsikko vaan sisältö.<sup>95</sup>

Eläinten hyvinvointikeskus (EHK) on julkaissut kaksi eläinten kansallista hyvinvointiraporttia, ensimmäisen vuonna 2012 ja toisen vuonna 2016. Raporteissa käsitellään eläinten hyvinvointiin liittyviä asioita kansallisen näkökulman lisäksi myös EU:n tasolla. EHK:n mukaan eurooppalaisen eläinsuojelulainsäädännön valmistelussa perustana on tieteellinen tutkimustieto. Eläinten hyvinvointia pyritään tutkimaan ja arvioimaan EU:n rahoittamien hankkeiden avulla. Vuosina 2004–2009 toteutetussa laajassa Welfare Quality -tutkimushankkeessa tuotettiin mittaristot, joilla eläinten hyvinvointia arvioidaan pääasiassa tuotantotiloilla. Mittaristojen avulla arvioidaan eläinten ruokintaa, kasvatusympäristöä, terveyttä ja käyttäytymistä. Arviointijärjestelmä pohjautuu viidelle vapaudelle, joiden perusteella eläinten hyvinvointia on tarkasteltu 1960-luvulta lähtien. Viisi vapautta (Five Freedoms) ovat vapaus nälästä ja janosta, vapaus epämukavuudesta, vapaus kivusta, vammoista ja sairauksista, vapaus normaaliin käyttäytymiseen sekä vapaus pelosta ja kärsimyksestä.<sup>96</sup> Nämä viisi vapautta ovat yhdenmukaisia Suomen eläinsuojelulain tarkoituksen ja yleisten periaatteiden kanssa.

EU:n komissio julkaisee erilaisia eläinten hyvinvointiin liittyviä raportteja. Eläinten hyvinvointistrategia kattoi vuodet 2012–2015, ja mahdollista uutta strategiaa odotel-

<sup>94</sup> EUVL (C 326/172/26.10.2012), s. 172.

<sup>95</sup> Raitio 2016, s. 205–206.

<sup>96</sup> EHK 2012, s. 8, 16–17 ja 32–33 sekä European Commission: Animal welfare.

laan. Toinen merkittävä, eläinten hyvinvointia koskeva uudistus olisi koko Euroopan unionin yhteinen eläinten hyvinvointia koskeva yleislainsäädäntö, ns. Animal Welfare Law. EHK:n raportin mukaan eläinten hyvinvointia koskevaa viranomaisvalvontaa halutaan yhtenäistää koko EU:n tasolla, ja ns. EU:n valvonta-asetus ((EY) N:o 882/2004) onkin parhaillaan uudistuksen kohteena.<sup>97</sup> EU:n valvonta-asetuksen mukaan: ”*Eläinten terveys ja hyvinvointi ovat merkittäviä elintarvikkeiden laatuun ja turvallisuuteen, eläintautien leviämisen estämiseen ja eläinten inhimilliseen kohteluun vaikuttavia tekijöitä*”. Asetus velvoittaa EU:n jäsenvaltioita panemaan eläinten terveyttä ja hyvinvointia koskevat säännöt täytäntöön sekä järjestämään virallisen valvonnan seuraamaan ja valvomaan täytäntöönpanoa. Yhteisön tasolla olisi varmistettava yhdenmukaiset puitteet valvonnan järjestämistä varten. Kyseisten puitteiden toimivuutta arvioidaan saadun kokemuksen perusteella, ja erityisesti eläinten terveyden ja hyvinvoinnin alalla.<sup>98</sup>

Käsitykset eläinten hyvinvoinnista ovat vuosien aikana muuttuneet ja fyysisten olosuhteiden lisäksi huomiota on alettu kiinnittää myös eläinten psyykkiseen hyvinvointiin ja lajityypilliseen käyttäytymiseen. Esimerkiksi Welfare Quality – järjestelmässä pyrittiin arvioimaan eläinten välisiä sosiaalisia kontakteja ja arvioinnin kohteeksi lisättiin eläinten positiivisten tunteiden laadunarviointi<sup>99</sup>. Eläinten hyvinvoinnin tutkimuksen tulisi keskittyä entistä enemmän tarkastelemaan eläimen tunne-elämän merkitystä sen hyvinvoinnin kannalta. Hyvinvointia voitaisiin lisätä mm. parantamalla eläimen mahdollisuuksia luoda sosiaalisia kontakteja ja käyttäytyä lajilleen ominaisella tavalla myös tuotantotiloilla.

---

<sup>97</sup> EHK 2016, s. 57, 65–66 sekä European Commission: EU strategy on animal welfare.

<sup>98</sup> EUVL (L 191, 28.5.2004) s. 1–2.

<sup>99</sup> EHK 2012, s. 17.

## 3.2 Eläinsuojelua koskeva kansallinen sääntely

### 3.2.1 Aiempi eläinsuojelua koskeva lainsäädäntö

#### 3.2.1.1 Eläinsuojelulaki 163/1934

Keisarillisen Majesteetin Armollinen Asetus vuodelta 1864 voidaan katsoa ensimmäiseksi eläinsuojelulliseksi määräykseksi. Asetuksessa eläinten tahalla-rääkkäämisestä kiellettiin eläinten pahoinpitely julkisesti ja suotta sekä toisen omistaman eläimen rääkkääminen sakon uhalla.<sup>100</sup>

Eduskunta kehotti lokakuussa 1926 hallitusta tarkastuttamaan eläinsuojelua koskevan voimassaolevan sääntelyn ja tarvittaessa antamaan eduskunnalle esityksen eläinsuojelulaiksi. Hallitus totesi esityksessään eduskunnalle eläinsuojelulaiksi (HE 23/1933 vp), että verrattaessa Suomen eläinsuojelusäännöksiä muiden Skandinavian maiden lainsäädäntöön, on Suomen eläinsuojelua koskeva säännöstö puutteellinen. Epäkohtien korjaamiseksi ja eläinsuojelun tehostamiseksi tulee täälläkin säätää erityinen, eläinsuojelua koskeva laki.<sup>101</sup>

Eduskunnan talousvaliokunta piti hallituksen esitystä pääsääntöisesti hyväksyttävänä, mutta totesi mietinnössään (TaVM 3/1933 vp), että lakiehdotus menee osittain liian pitkälle pyrkimyksissään suojella eläimiä, eikä kaikkia esityksessä mainittuja eläinsuojelullisia säädöksiä ole luultavasti mahdollista toteuttaa. Valiokunnan mukaan esimerkiksi maaseudulla vallitsevien olosuhteiden ja suurten kustannusten vuoksi ei ole aina mahdollista käyttää eläinlääkärin palveluja, vaikka se olisi eläinsuojelun kannalta toivottavaa.<sup>102</sup>

Suomen ensimmäinen eläinsuojelulaki (163/1934) astui voimaan vuonna 1934. Lain 1 §:n 1 mom. mukaan: ”Eläintä on kohdeltava niin, ettei sille tarpeettomasti tuoteta

---

<sup>100</sup> Kokkonen 2007, s. 1.

<sup>101</sup> HE 23/1933 vp, s. 1.

<sup>102</sup> TaVM 3/1933 vp, s. 1.

*kärsimystä*”. Laki on hyvin suppea verrattuna voimassa olevaan eläinsuojelulakiin ja yleisten eläinsuojelullisten periaatteiden sijaan laissa luetellaan hyvin yksityiskohtaisesti toimia, jotka ovat jatkossa laissa kiellettyjä.<sup>103</sup> Eläinsuojelulain säätäminen oli toki merkittävä askel eläinten hyvinvoinnin parantamiseksi. Erityisen merkittävää laissa on se, että sen nojalla eläinsuojelullisten määräysten rikkomisesta voitiin antaa rangaistus (9 §) ja lailla vahvistettiin eläinsuojeluviranomaisille oikeus ryhtyä toimiin eläinsuojelullisissa epäkohdissa (6–8 §).

Hallituksen esityksen mukaisesti laissa vahvistettiin poliisille jo käytännössä tunnustettu oikeus ottaa hoidettavakseen tai lopettaa kärsivä eläin.<sup>104</sup> Talousvaliokunnan kritiikistä huolimatta lakiin otettiin mukaan myös määräykset niistä tilanteista, joissa eläinlääkäri on pyydyttävä paikalle. Lain tarkoittamille eläinsuojeluviranomaisille eli poliisille ja eläinlääkärille annettiin laissa toimivalta suorittaa katselmus eläimenpito-paikassa ja ryhtyä toimiin eläimen hyvinvoinnin parantamiseksi (6–8 §).

Vuoden 1934 eläinsuojelulaissa ei ole mainintaa suoraan kunnalle kuuluvista eläinsuojeluun liittyvistä tehtävistä. Lain 8 §:n mukaan maaherralla oli valta asettaa eläinsuojeluviranomaisena toimiva eläinlääkäri. Kunnaneläinlääkäristä ja hänen tehtävis-tään oli jo tuolloin olemassa *Hänen Majesteettinsa Keisarin Armollinen Asetus kun-nan-eläinlääkärienviroista* vuodelta 1904<sup>105</sup>. Kunnaneläinlääkäriä koskevaa sääntelyä käsitellään tarkemmin tämän tutkielman myöhemmissä luvuissa.

### 3.2.1.2 Eläinsuojelulaki 91/1971

Seuraava eläinsuojelulaki (91/1971) saatettiin voimaan vuonna 1971. Hallitus totesi esityksessään eduskunnalle eläinsuojelulaiksi (HE 47/1970 vp), että vuoden 1934 laki ei enää kaikilta osin vastaa nykyajan vaatimuksia ja eläinten kohtelun vähimmäisvaatimuksia tulee uudistaa. Yhtenä perusteluna lainsäädännön uudistamiselle oli se, että yhteiskunnan käsitykset eläinten kohtelusta olivat muuttuneet. Vuoden 1934 laissa

<sup>103</sup> EsL (163/1934) 2 §:n mukaan kiellettyä on mm. ”koti-eläimen lyöminen seipäällä, solmunuoralla tai köydellä, metallisella tai piikeillä varustetulla välineellä samoinkuin muilla edellämainittuihin verrattavilla lyömäaseilla”.

<sup>104</sup> HE 23/1933, s. 1–2 sekä EsL (163/1934) 6–8 §.

<sup>105</sup> Asetus kunnan-eläinlääkärienviroista 55/1904.

eläinten kohtelun vähimmäisvaatimuksena oli se, ettei eläimille saa aiheuttaa tarpeetonta kärsimystä. Hallituksen esityksen mukaan tätä lain vähimmäisvaatimusta ei voitu enää nykyään pitää riittävänä, vaan sen lisäksi on pyrittävä myös siihen, että eläimiä kohdellaan hyvin. Esityksessä kehoitettiin kiinnittämään huomiota eläimille kärsimystä aiheuttavan toimenpiteen tarpeellisuuteen ja pohtimaan vaihtoehtoisten keinojen käyttämistä tavoitteen saavuttamiseksi. Vaatimus ulottui koskemaan myös koe-eläinten käyttöä.<sup>106</sup>

Eduskunnan talousvaliokunta oli hallituksen kanssa samaa mieltä siitä, että vuoden 1934 eläinsuojelulakia tulee uudistaa (TaVM 10/1970 vp). Valiokunta kuitenkin toteasi, että uudistuksessa on eläinsuojelua koskevien näkökohtien lisäksi otettava huomioon myös maatalouselinkeinojen kehittäminen ja tuotantoelämän kohtuulliset vaatimukset, vaikka niihin liittyy sellaisiakin piirteitä jotka ovat ristiriidassa eläinsuojelulisten tavoitteiden kanssa. Valiokunta mm. puolsi turkistarhauselinkeinojen säilyttämistä. Turkiseläimet jätettiinkin vuoden 1971 eläinsuojelulain 3 §:n 1 mom. sääntelyn ulkopuolelle. Luonnonvaraisen nisäkkään elättäminen pyydystyksen jälkeen katsottiin hyväksyttäväksi turkistarhausellisessa tarkoituksessa.<sup>107</sup>

Hallituksen esityksen mukaisesti eläinsuojelulakiin otettiin säännös ”*Eläintä on kohdeltava hyvin, niin ettei sille tuoteta tarpeetonta kärsimystä*” (1 §:n 1 mom.)<sup>108</sup>. Tämän lisäksi laissa säädettiin, että ”*Eläimen säilytyspaikan tulee olla riittävän tilava, suojaava, valoisa ja puhdas sekä muutenkin tarkoituksenmukainen. Eläimen on annettava kunnolla levätä*” (1 §:n 2 mom.). Uusi laki myös velvoitti jokaista auttamaan sairasta, vahingoittunutta tai muutoin avuttomassa tilassa olevaa eläintä.<sup>109</sup>

<sup>106</sup> HE 47/1970 vp, s. 1–2.

<sup>107</sup> TaVM 10/1970, s. 1–2.

<sup>108</sup> Hallituksen esityksen (HE 47/1970) mukaan: ”*Se seikka, milloin tarpeetonta kärsimystä on tuotettu, jää kussakin yksittäistapauksessa erikseen ratkaistavaksi. Lähinnä tulisi tällöin kiinnittää huomiota kärsimystä aiheuttaneen toimenpiteen tarpeellisuuteen, siitä saadun hyödyn ja aiheutetun kärsimyksen suhteeseen sekä siihen, olisiko ja kuinka helposti hyöty voitu saavuttaa muulla tavoin*”, s 1.

<sup>109</sup> EsL (91/1971) 5 §:n 1–2 mom. mukaan: ”*Sen, joka tapaa sairaan, vahingoittuneen tai muutoin avuttomassa tilassa olevan kotieläimen, on joko itse autettava eläintä tai ilmoitettava siitä sen omistajalle tai hoitajalle taikka poliisiviranomaiselle. Mikäli kuitenkin edellä mainittujen henkilöiden tavoittaminen osoittautuu kohtuuttoman vaikeaksi ja jos eläin on sellaisessa tilassa, että sen hengissä pitäminen ilmeisesti on julmuutta sitä kohtaan, saadaan se lopettaa. Tästä on viivytyksettä tehtävä edellä tarkoitettu ilmoitus. Niin ikään on avuttomassa tilassa olevaa luonnonvaraista eläintä pyrittävä auttamaan*”.

Merkittävä uudistus vuoden 1971 eläinsuojelulaissa oli se, että sillä perustettiin eläinsuojelun valvontaorganisaatio, joka kattoi sekä valtion että kunnan tason. Lain mukaisia eläinsuojeluviranomaisia olivat maatalousministeriön eläinlääkintöosasto, joka johti eläinsuojeluvalvontaa. Läänissä eläinsuojeluvalvonnasta huolehti läänineläinlääkäri ja kunnassa kunnaneläinlääkäri, terveystarkastaja sekä poliisi (11 §:n 1–4 mom.). Hallitus totesi esityksessään eläinsuojelulaiksi (HE 47/1970 vp), että eläinsuojelulain uudistamisen yhtenä tarkoituksena on tehostaa etenkin paikallista eläinsuojelun valvontaa <sup>110</sup>.

Kunnaneläinlääkärille ja terveystarkastajalle säädettiin oikeus suorittaa tarkastus eläintenpitopaikassa, jos on aihetta epäillä, että ”*koti-, tarha- tai muussa hoidossa olevaa eläintä kohdellaan huonosti*” (12:n § 1 mom.) <sup>111</sup>. Kunnaneläinlääkärillä, terveystarkastajalla ja poliisilla oli oikeus puuttua eläinsuojelullisiin epäkohtiin kehottamalla sitä, jonka hallussa eläin on, hoitamaan eläintä asianmukaisesti. Mikäli tätä kehotusta ei noudatettu, poliisin oli toimitettava katselmus eläinlääkäriin avustuksella. Viimeisimpänä keinona poliisilla oli oikeus hankkia eläimelle hoitoa muualta, myydä tai lopettaa eläin. Eläin voitiin lopettaa silloin, jos eläinlääkäri totesi, että eläimen hengissä pitäminen oli ilmeistä julmuutta sitä kohtaan (12 §:n 2–4 mom.) <sup>112</sup>

Vuoden 1971 eläinsuojelulaissa ja sitä koskevassa hallituksen esityksessä on nähtävissä, että yhteiskunnan käsitykset eläinten kohtelusta ja niille kuuluvasta asemasta olivat muuttuneet. Uusi laki ulottui koskemaan kaikkia eläimiä, eikä siinä eroteltu toisistaan kesyjä (koti)eläimiä ja luonnonvaraisia eläimiä, joista osaa oli pidetty jopa ”tuhoeinäiminä”. Uudessa laissa tunnustettiin kaikkien eläinten olevan kärsimystä tuntevia olentoja, joita piti kohdella hyvin lajista riippumatta ja tätä periaatetta tuli valvoa viranomaistoimin.

---

<sup>110</sup> HE 47/1970 vp, s. 2.

<sup>111</sup> Ks. EsL:n (91/1971) mukaisesta tarkastuksesta tarkemmin 10 §:n 1 mom. ja 12 §:n 1 mom.

<sup>112</sup> EsL:n (91/1971) 13 §:ssä säädetään tarkemmin katselmuksesta, ja 15 §:ssä eläinsuojelurikkomusten rangaistuksista.



### 3.2.2 Voimassa oleva eläinsuojelulaki 247/1996

Hollon mukaan voimassa oleva eläinsuojeluoikeus eli eläinten asemaa koskeva lainsäädäntö kattaa suppeassa merkityksessä hyötykäytössä olevien eläinten käyttöä, niiden suojelua ja hoitoa koskevat normit. Eläinsuojeluoikeuden alaan luetaan Suomessa eläinsuojelulainsäädännön lisäksi mm. eläintauteja, eläinkuljetuksia ja koe-eläintoimintaa koskevat säädökset. Laajassa merkityksessä eläinsuojeluoikeuteen voidaan laskea kuuluvaksi myös osa elintarvike- ja ympäristöalan sääntelystä.<sup>113</sup> Tässä tutkielmassa keskitytään käsittelemään vain eläinsuojelulakia.

Voimassa oleva eläinsuojelulaki (247/1996) astui voimaan vuonna 1996, joskin sitä on uudistettu useampaan kertaan tämän jälkeen. Hallituksen esityksessä eläinsuojelulaiksi (HE 36/1995) todetaan, että vuoden 1971 eläinsuojelulakia oli perusteltua muuttaa, koska lain voimassaolon aikana on eläinsuojelun alalla tapahtunut voimakasta kehitystä niin kotimaassa kuin ulkomailla. Tieteellisistä tutkimuksista oli saatu uutta tietoa eläinten fyysisistä ja psyykkisistä ominaisuuksista, ja niistä tekijöistä joilla on vaikutusta eläinten terveyteen ja hyvinvointiin. Ihmisten näkemykset eläinten kohtelusta ja niille kuuluvasta arvosta ovat muuttuneet paljon kuluneiden vuosien aikana. Hallituksen esityksen mukaan yhteiskunnassa tapahtunut elintason nousu ja hyvinvoinnin lisääntyminen ovat saaneet aikaan vaatimuksia myös eläinten hyvinvoinnin parantamisesta.<sup>114</sup>

Myös maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa mietinnössään eläinsuojelulaiksi eläinsuojelulainsäädännön kehittämisen olevan vahvasti sidoksissa yhteiskunnassa vallalla oleviin arvoihin ja arvostuksiin. Valiokunta pitää eläinsuojelulain uudistamisessa tärkeänä sitä, että eläinten asemaan ja hyvinvointiin tehtävistä parannuksista koituu todellista hyötyä, koska muutoksista aiheutuu kustannusta ja lisääntyvää byrokratiaa. Keskeistä onkin sovittaa yhteen tuotannon taloudellisuus ja tehokkuus sekä eläinsuojelulliset vaatimukset ja arvoihin perustuvat eettiset näkemykset eläinten asemasta ja hyvinvoinnista.<sup>115</sup>

---

<sup>113</sup> Hollo 2010, s. 6 ja 8.

<sup>114</sup> HE 36/1995 vp, s. 3.

<sup>115</sup> MmVM 10/1995 vp, s. 3.

Eläinsuojelulaki on hallituksen esityksen (HE 36/1995 vp) mukaan pääasiassa puite-laki, jossa määritellään yleiset periaatteet eläintenpidolle ja viranomaisten toimivalta puuttua eläinsuojelullisiin epäkohtiin. Lain tarkoituksena on suojella eläimiä kärsi-mykseltä, kivulta ja tuskalta sekä edistää eläinten hyvinvointia ja hyvää kohtelua.<sup>116</sup> Hallituksen esityksen mukaisesti eläinsuojelulakiin kirjattiin nämä periaatteet ja lain 1 §:n 1–2 mom. mukaan ”*Tämän lain tarkoituksena on suojella eläimiä parhaalla mah-dollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta. Lain tarkoituksena on myös edis-tää eläinten hyvinvointia ja hyvää kohtelua*”. Lain soveltamisala koskee kaikkia eläi-miä (2 §:n 1 mom.)<sup>117</sup>.

Eläinsuojelulain uudistamisen taustalla oli myös Euroopan unionin lainsäädännön kehittyminen ja sen myötä tulleet vaatimukset kansallisen lainsäädännön harmo-nisoinnista<sup>118</sup>. Eläinsuojelulailta pantiin täytäntöön mm. Neuvoston direktiivi (1999/22/EY, 29.3.1999) luonnonvaraisten eläinten pitämisestä eläintarhassa<sup>119</sup>. Neuvosto on antanut asetuksen eläinten suojelusta lopetuksen yhteydessä ((EY) N:o 1099/2009, 24.9.2009, myöhemmin: lopetusasetus)<sup>120</sup>, jonka valvonnasta ja muusta asetuksessa edellytetystä täytäntöönpanosta säädetään eläinsuojelulaissa (1 §:n 3 mom.).

Voimassaoleva eläinsuojelulaki on huomattavasti laajempi kuin vuoden 1971 laki ja sillä pyritään huomioimaan eläimet yksilöinä entistä paremmin. Eläintenpidossa on ”*otettava huomioon eläinten fysiologiset tarpeet ja käyttäytymistarpeet*” (3 §:n 1 mom.) ja eläintenpitopaikka on järjestettävä siten, että se on ”*tarkoituksenmukainen*

---

<sup>116</sup> HE 36/1995 vp, s 13.

<sup>117</sup> EsL:n (247/1996) soveltamisala koskee kaikkia eläimiä, mutta 2 §:n 2 momentissa tarkennetaan soveltamisalaa vielä seuraavasti: ”*Metsästyksen, kalastuksen, eläinten lääkitsemisen, eläinjalostuksen, eläinten keinollisen lisäämisen, selkärankaisten ja pääjalkaisten eläinten käytön tieteellisiin tai opetustarkoituksiin, eläinten kuljetuksen, geenitekniikan ja luonnonsuojelun osalta noudatetaan lisäksi, mitä niistä erikseen säädetään*”.

<sup>118</sup> HE 36/1995 vp, s 13.

<sup>119</sup> Ks. EUVL L/94, 9.4.1999

<sup>120</sup> Ks. EUVL L/303, 18.11.2009

ottaen huomioon kunkin eläinlajin tarpeet” (4 §:n 1 mom.). Nykyisessä laissa säädetään, että asetuksella voidaan antaa tarkat määräykset eläimen kohtelusta, pitopaikasta ja hoidolle asetettavista vaatimuksista. Yksi eläinsuojelulain nojalla annetuista asetuksista on eläinsuojeluasetus (396/1996), joka sisältää lakia yksityiskohtaisempaa sääntelyä mm. eläintenpidosta, hoidosta, käsittelystä ja kohtelusta.

Eläinsuojeluun ja eläinten hyvinvointiin liittyvää lainsäädäntöä on runsaasti. Huomionarvoista on se, että eläinsuojelua koskeva sääntely on melko teknisluonteista, esimerkiksi eläintenpitopaikkojen koosta säädetään hyvin yksityiskohtaisesti <sup>121</sup>. Eläinten hyvinvoinnin kannalta on tärkeää, että lainsäädännöllä on asetettu pitopaikkojen sekä eläinten kohtelussa ja käsittelyssä noudatettavat minimivaatimukset, joita jokaisen tulee eläintenpidossa noudattaa. Toisaalta, voidaan kuitenkin pohtia, takaako minimivaatimusten täyttyminen eläinten hyvinvoinnin ja voiko eläin niissä olosuhteissa toteuttaa lajilleen tyypillistä ja yksilöllistä käyttäytymistään.

Hallitus katsoi esityksessään uudeksi eläinsuojelulaiksi (HE 36/1995 vp), että eläinsuojelun ongelmatilanteissa viranomaisten toimintaa tulisi nopeuttaa ja tehostaa, jotta eläin saisi tarvitsemansa avun nykyistä tehokkaammin. Voimassaoleva laki sisältääkin vuoden 1971 lakiin verrattuna suuremman määrän eläinsuojeluviranomaisia ja heidän toimivaltaansa on laajennettu. Lain mukainen eläinsuojeluvalvonnan viranomaisorganisaatio on jaettu valtakunnalliseen, alueelliseen ja paikalliseen tasoon <sup>122</sup>.

Valtakunnallisen tason eläinsuojeluviranomaisia ovat ylimpänä kansallisena viranomaisena toimiva maa- ja metsätalousministeriö ja Elintarviketurvallisuusvirasto (Evira). Alueellisella tasolla valvontaviranomaisena toimii Aluehallintovirasto (AVI)

<sup>121</sup> Ks. esim. Valtioneuvoston (VN) asetus nautojen suojelusta (592/2010) 7 §:n 4 mom. mukaan, jos vasikoita pidetään ryhmässä: ”Karsinassa on oltava tilaa jokaista alle 150 kilogramman painoista vasikkaa kohden vähintään 1,5 neliometriä, vähintään 150 kilogramman mutta alle 220 kilogramman painoista vasikkaa kohden vähintään 1,7 neliometriä ja vähintään 220 kilogramman painoista vasikkaa kohden vähintään 1,8 neliometriä” sekä VN:n asetus kanojen suojelusta (673/2010) 11 §:n 1 mom. koskien munivien kanojen varusteltuja häkkejä: ”Kutakin häkissä pidettävää kanaa kohden on oltava tilaa vähintään 750 neliösenttimetriä, josta käytettävissä olevaa alaa on oltava kanaa kohden vähintään 600 neliösenttimetriä. Häkin korkeuden on oltava vähintään 20 senttimetriä niissä osissa häkkiä, jotka eivät ole käytettävissä olevaa alaa. Häkin kokonaispinta-alan on kuitenkin oltava vähintään 2 000 neliösenttimetriä”.

<sup>122</sup> HE 36/1996 vp, s. 1 ja 3–4.

ja paikallisella tasolla kunnaneläinlääkäri, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija ja poliisi. Muita viranomaisia ovat tarkastuseläinlääkäri, lihatarkastaja ja rajaeläinlääkäri. Viranomaisten tehtävänä on valvoa eläinsuojelulain sekä sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä lopetusasetuksen noudattamista toimialueellaan. Valtakunnallisen tason viranomaisten tehtäviin kuuluu lisäksi lain täytäntöönpanon ja noudattamisen ohjaaminen (34–37 §).

Eläinsuojelulain toteutumisen tärkeimpänä valvontakeinona voidaan pitää tarkastusta (39 §). Aluehallintovirastolla, kunnaneläinlääkärillä, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavalla viranhaltijalla, poliisilla ja eläinsuojeluvalvojalla on oikeus suorittaa tarkastus paikassa, jossa eläintä pidetään. Tarkastus voidaan suorittaa ”*Jos on aihetta epäillä, että eläintä hoidetaan, kohdellaan tai käytetään tämän lain taikka sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten tai lopetusasetuksen vastaisesti*”, ja myös ilman epäilyäkin. Ainoastaan viranomaisella on oikeus suorittaa tarkastus kotirauhan piirissä (39 §:n 1–4 mom.). Eläinsuojelun valvontaan ja tarkastukseen palataan vielä tarkemmin tämän tutkielman myöhemmissä luvuissa.

Eläinsuojeluviranomaisten lisäksi eläinsuojelulaissa säädetään eläinsuojeluvalvojasta (38 §). Aluehallintovirasto voi myöntää oikeuden toimia eläinsuojeluvalvojana henkilölle ”*joka on suorittanut Elintarviketurvallisuusviraston järjestämän eläinsuojelutarkastuksen tekemistä koskevan eläinsuojeluvalvoajakurssin*”. AVI pitää kirjaa alueellaan toimivien eläinsuojeluvalvojen määrästä ja ilmoittaa kunnalle sen alueella toimivat eläinsuojeluvalvojat. AVI seuraa ja raportoi Eviralle vuosittain tiedot eläinsuojeluvalvojen tekemistä eläinsuojelulakiin perustuvista tarkastuksista.<sup>123</sup>

Eläinsuojeluvalvoja ei ole viranomainen ja hänen toimivaltansa on siksi huomattavasti suppeampi kuin muiden eläinsuojelulain mukaisten toimijoiden. Eläinsuojeluvalvoja voi suorittaa tarkastuksen muualla kuin kotirauhan piirissä (39 §:n 1 mom.). Eläinsuojeluvalvoja voi tarvittaessa avustaa viranomaista kotirauhan piiriin kohdistuvassa tarkastuksessa, mutta hän ei saa suorittaa sitä yksin (38 §:n 1 mom. ja 39 §:n 4 mom.). Eläinsuojeluvalvoja voi antaa eläimen omistajalle tai haltijalle neuvoja eläimen hyvinvoinnin edistämiseksi, jos tarkastuksessa ilmenee lieviä eläinsuojelullisia epäkoh-

---

<sup>123</sup> Evira (7127/0410/2014), s. 32.

tia (40 §:n 1 mom.). Mikäli eläinsuojeluvalvoja havaitsee tekemässään tarkastuksessa eläinsuojelulain tai sen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen tai lopetusasetuksen vastaista menettelyä, on hänen ilmoitettava siitä eläinsuojeluviranomaisille (41 §:n 1 mom.), joilla on toimivalta ryhtyä lain 42–44 §:ssä tarkoitettuihin toimenpiteisiin<sup>124</sup>.

Eläinsuojeluvalvojalla ei ole viranomaisten toimivaltaa, mutta hänellä on tärkeä osa eläinsuojelun valvontaorganisaatiossa. Eläinsuojelun valvontaa hoitavilla viranomaisilla on muitakin tehtäviä, joten eläinsuojeluvalvojan resurssi on merkittävä lisäys valvontaorganisaatioon. Eläinsuojeluvalvojalta vaaditaan perehtyneisyys tehtävän hoitamiseen ja hänestä on suuri hyöty etenkin yhteistyössä poliisin kanssa: poliisit eivät aina tunne hyvin eläinsuojelulainsäädäntöä, eikä heillä ole oman koulutuksensa kautta erityistä perehtyneisyyttä eläimiin. Kunnan asukkailla voi olla matalampi kynnyksensä ottaa yhteyttä eläinsuojeluvalvojaan kuin viranomaisiin.

Voimassa oleva eläinsuojelulaki eroaa aiemmista laeista myös siinä, että uusi laki sisältää suoraan kunnalle kuuluvan eläinsuojelua koskevan velvoitteen: eläinten talteenottamisen. Lain 15 §:n 1–2 mom. mukaan ”*Kunnan on huolehdittava alueellaan irrallaan tavattujen ja talteenotettujen koirien ja kissojen sekä muiden vastaavien pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten tilapäisen hoidon järjestämisestä. Talteenotettua eläintä on säilytettävä vähintään 15 päivän ajan, minkä jälkeen kunnalla on oikeus myydä, muutoin luovuttaa tai lopettaa eläin*”. Tämä, lain 15 § on ainoa suoraan kuntaa koskeva eläinsuojelulain säännös. Eläinten talteenottamista ja sen järjestämistä koskevaan sääntelyyn palataan tarkemmin tämän tutkielman myöhemmissä vaiheissa.

Eläinsuojelun alalla on tapahtunut suuria muutoksia vuosien aikana ja muutokset ovat nähtävissä myös lainsäädännön kehityksessä. Hallituksen esityksen ja nykyisen eläinsuojelulain perusteella voidaan todeta, että kansalaisten näkemyksen lisäksi myös oikeustieteellinen käsitys eläimille kuuluvasta asemasta ja kohtelusta on vuosikym-

<sup>124</sup> Eläinsuojelulain 42 §:ssä säädetään kielloista ja määräyksistä, 43 §:ssä uhkasakosta ja teettämishuosta ja 44 §:ssä kiireellisistä toimenpiteistä. Ainoastaan viranomaisella on toimivalta ryhtyä näihin toimenpiteisiin.

menien aikana muuttunut selvästi.

Voimassaolevan eläinsuojelulain tavoitteena ei ole vain suojella eläimiä, vaan myös edistää niiden terveyttä ja hyvinvointia sekä hyvää kohtelua. Lain mukaan eläintenpidossa tulee ottaa huomioon eläinten fysiologiset tarpeet ja lajityypillinen käyttäytymisen. Tämä vaatimus koskee niin yksityisiä henkilöitä kuin viranomaisia. Eläimiä ei nähdä nykyisin enää vain ns. yhtenä massana ja pelkkinä tuotannon välineinä, vaan niille kuuluu myös yksilöllistä itseisarvoa.

### 3.3 Kunnaneläinlääkäri

Kuntalain (410/2015) mukaan kunnan palveluksessa oleva henkilö on joko työsopimussuhteessa tai virkasuhteessa kuntaan. Virkasuhteessa hoidetaan sellaisia tehtäviä, joissa käytetään julkista valtaa (87 §:n 1–2 mom.). Kunnanvaltuusto tai hallintosäännössä määrätty kunnan muu toimielin päättää viran perustamisesta ja lakkauttamisesta (88 §:n 1 mom.). Kunnaneläinlääkäri on kunnan viranomainen ja häneen sovelletaan lakia kunnallisesta viranhaltijasta (304/2003).

Viranhaltija on virkasuhteessa velvollinen toteuttamaan hänelle määrätty tehtävät virkamieshallinnonperiaatteen mukaisesti. Periaatteen mukaan viranhaltijan tulee tehtäviä suorittaessaan noudattaa lainalaisuuden, puolueettomuuden ja hyvän hallinnon vaatimuksia. Viranhaltija on vastuussa toiminnastaan ja sen lainmukaisuudesta. Hirvosen ja Mäkisen mukaan vastuu ilmenee viranomaisen vahingonkorvausvastuuna ja rikosoikeudellisena vastuuna.<sup>125</sup>

Kunnaneläinlääkärin virkaa ja tehtäviä koskevaa sääntelyä on ollut Suomessa jo pitkään, 1900-luvun alusta lähtien. Armollinen Asetus kunnan-eläinlääkärienviroista (55/1904) vahvistettiin vuonna 1904. Asetuksen 1 §:n 1. mom. mukaan ”*Kaupunkitahi maalaiskunnille tai yksityisille yhdistyksille, jotka paikkakunnan tai seudun eläinlääkärinavun tarpeen tyydyttämiseksi ottavat palvelukseensa eläinlääkärin, voipi Keisarillinen Senaatti yksissä neuvoin Kenraalikuvernöörin kanssa sitä tarkoitusta varten antaa vuotisen apurahan, yhtä suuren kuin kunta tai yhdistys siihen tarkoitukseen*

<sup>125</sup> Hirvonen – Mäkinen 2006, s. 47–48.

*maksaa, ei kuitenkaan suurempaa kuin 1200 markkaa vuodessa”.*

Kunnaneläinlääkärin tehtäviin kuului asetuksen 4 §:n 1 mom. mukaan ”*ravintoaineiden silmälläpitoa, eläinlääkintäterveysopillisia ja muita samanlaatuisia tehtäviä*”. Asetus kunnan-eläinlääkärinviroista kumottiin vuonna 1965 eläinlääkintähuoltolalla (431/1965). Voimassaoleva eläinlääkintähuoltolaki on vuodelta 2009 (765/2009). Eläinlääkintähuolto sisältää eläinlääkäripalvelut ja sekä alueellisella että paikallisella tasolla suoritettavan elintarvikkeiden turvallisuuden valvonnan ja eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan<sup>126</sup>.

Toinen kunnaneläinlääkärin tehtäviä sääntelevä laki on eläinsuojelulaki ja tämän tutkielman pääpaino on nimenomaan tähän lakiin perustuvissa kunnaneläinlääkärin tehtävissä. Jo Suomen ensimmäisellä eläinsuojelulla (163/1934) vahvistettiin kunnaneläinlääkärille oikeus suorittaa katselmus eläimenpitopaikoissa ja ryhtyä toimiin eläinten hyvinvoinnin parantamiseksi (6–8 §). Vuoden 1971 eläinsuojelulaissa kunnaneläinlääkärin toimivaltaa eläinsuojeluviranomaisena laajennettiin ja nykyisessä laissa toimivaltaa on vahvistettu entisestään.

Voimassaolevan eläinsuojelulain mukaan kunnaneläinlääkäri toimii eläinsuojelun valvontaviranomaisena kunnan alueella (36 §:n 1 mom.). Kunnaneläinlääkärillä on toimivalta suorittaa eläinsuojelulain mukainen tarkastus tiloissa, joissa eläintä pidetään ja toimivalta ulottuu koskemaan myös kotirauhan piiriä (39 §:n 1–4 mom.). Kunnaneläinlääkärin eläinsuojelun valvontatehtäviä ja niihin liittyviä oikeudellisia ongelmia käsitellään tarkemmin tämän tutkielman luvussa 5.

---

<sup>126</sup> HE 81/2009 vp, s. 1.

## 4 KUNNAN VOIMASSAOLEVAN ELÄINSUOJELULAIN MUKAISET TEHTÄVÄT

### 4.1 Löytöeläimet ja niitä koskeva lainsäädäntö

Löytöeläimiä koskevaa sääntelyä on mm. eläinsuojelulaissa (247/1996) ja metsästyslaissa (615/1993). Eläinsuojelulain mukaan *“Hoidossa olevaa eläintä ei saa jättää hoidotta tai hylätä”* (5 §:n 1 mom.)<sup>127</sup>. Metsästyslaissa kielletään kotieläimeksi otetun kissan heitteillejätö ja hylkääminen (85 §:n 1 mom.). Tästä huolimatta eläinten hylkääminen on Suomessa mittava eläinsuojelullinen ongelma, jonka todellisesta laajuudesta on hankalaa saada luotettavaa ja ajantasaista tietoa.

Vuonna 2007 toteutettiin löytöeläinlaitoksille suunnattu kysely löytöeläinten lukumääristä. Kyselyyn vastasi 125 hoitolaa, jotka olivat sijoittautuneet 288 eri kunnan alueelle. Selvityksen mukaan löytöeläinlaitoksiin päätyi vuonna 2007 yhteensä 11 972 eläintä: koiria 4 850, kissoja 6 813 ja muita eläimiä 309. Koteihinsa palautui 4 843 yksilöä eli vain 40,5 % eläimistä, ja suurin osa niistä oli koiria (83,6 %).<sup>128</sup>

Suomen eläinsuojeluyhdistysten liitto ry:n (SEY) mukaan etenkin kissojen hylkääminen on Suomessa valtava ja jopa kasvava eläinsuojelullinen ongelma. Yhdistyksestä arvellaan, että kadonneen kissan omistaja ei useinkaan etsi eläintään löytöeläinten talteenottopaikoista, koska ei halua maksaa eläimen hoidosta koituneita kustannuksia.<sup>129</sup> Löytöeläinkyselyn ja SEY:n kommenttien perusteella voidaan todeta, että kissa nähdään edelleen vähempiarvoisena lemmikkinä kuin esimerkiksi koira. Tähän vaikuttaa varmasti osaltaan se, että kissan hankkiminen on melko helppoa ja edullista, jopa ilmaista.

Eläinten hyvinvointikeskuksen (EHK) julkaisemassa raportin mukaan kissoja päätyy

<sup>127</sup> Jo aiempi, vuoden 1971 eläinsuojelulaki (91/1971) sisälsi saman vaatimuksen, sillä lain 3 §:n 2 mom. mukaan *” Hoidossa olevaa eläintä ei saa jättää heitteille eikä hylätä”*.

<sup>128</sup> EHK: Selvitys koirien ja kissojen pakollisesta tunnistusmerkinnästä ja rekisteröinnistä, s. 3.

<sup>129</sup> SEY: Suomessa hylätään 20 000 kissaa vuodessa – Pakollinen tunnistusmerkintä ja rekisteröinti auttaisi vähentämään kissojen hylkäämistä.



löytöeläinhuoltoihin noin 10 000 vuodessa ja vain harva kissa pääsee takaisin omistajansa luokse.<sup>130</sup> SEY:n ja EHK:n julkaisuissa ehdotetaan, että kissat ja koirat voisi rekisteröidä ja tunnistusmerkitä mikrosirulla. Tämän uskotaan vähentävän eläinten hylkäämistä ja irrallaan oleva eläin voitaisiin nykyistä nopeammin palauttaa takaisin omistajalleen. EHK:n raportin mukaan lemmikkien pakollisesta tunnistusmerkinnästä ja rekisteröinnistä on käyty paljon keskustelua EU:n tasolla. Jotkut jäsenvaltiot ovat jo säätäneet asiasta kansallisesti ja on mahdollista, että asiasta tullaan säätämään myös koko EU:n tasolla.<sup>131</sup> Rekisteröinnin valvonta ja ajantasaisen rekisterin ylläpitäminen olisi viranomaisille haasteellista, ja aiheuttaisi kustannuksia. Lemmikkien pakollisella rekisteröinnillä ja tunnistusmerkinnällä olisi kuitenkin varmasti vaikutusta siihen, ettei eläintä hankittaisi ja hylättäisi niin helposti kuin nykyisin ja se parantaisi lemmikkien arvostusta ja asemaa.

Vuoden 1934 eläinsuojelulaissa (163/1934) ei ole mainintaa kunnalle kuuluvista eläinsuojeluun liittyvistä tehtävistä. Myöskään vuoden 1971 eläinsuojelulaissa (91/1971) ja sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 47/1970 vp.) ei mainita kunnalle kuuluvan eläinsuojelullisia tehtäviä. Tilanne muuttui vasta nykyisen eläinsuojelulain (247/1996) myötä.

Hallituksen esityksen uudeksi eläinsuojelulaiksi (HE 36/1995 vp) mukaan eläinsuojelun valvonta kuuluisi kunnassa kunnaneläinlääkäriin, kunnan terveystarkastajan ja poliisiin, mutta ei kunnan ja kunnan terveyslautakunnan tehtäviin.<sup>132</sup> Uudessa laissa kunnalle tulisi velvollisuus järjestää talteenottoa paikka kunnan alueella irrallaan oleville kissoille, koirille ja muille pienikokoisille seuraeläimille.<sup>133</sup> Talteenottoa perusteltiin sillä, että nämä omistajiltaan karkuun päässet eläimet muodostavat eläinsuojelullisen ongelman ja että eläinten omistajilla tulisi olla tiedossaan paikka, josta he voisivat tiedustella eläintään. Lisäksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kannalta oli tärke-

---

<sup>130</sup> EHK: Selvitys koirien ja kissojen pakollisesta tunnistusmerkinnästä ja rekisteröinnistä, s. 1.

<sup>131</sup> SEY: Suomessa hylätään 20 000 kissaa vuodessa – Pakollinen tunnistusmerkintä ja rekisteröinti auttaisi vähentämään kissojen hylkäämistä sekä EHK: Selvitys koirien ja kissojen pakollisesta tunnistusmerkinnästä ja rekisteröinnistä, s. 1.

<sup>132</sup> HE 36/1995 vp, s. 5.

<sup>133</sup> HE 36/1995 vp, s. 1.

ää, että olisi jokin tietty paikka, jonne irrallaan olevat eläimet voisi toimittaa.<sup>134</sup> Löytöeläimistä huolehtiminen haluttiin säätää osaksi kunnan lakisääteisiä tehtäviä. Tämä kuvastaa omalta osaltaan sitä muutosta, joka on vuosien aikana tapahtunut ihmisten asenteissa eläimiä kohtaan ja tukee eläinsuojelulain mukaista tavoitetta eläinten terveyden, hyvinvoinnin sekä hyvän kohtelun edistämisestä.

Voimassaolevaan eläinsuojelulakiin kirjattiin hallituksen esityksen mukaisesti säännös talteenotetuista eläimistä. Lain mukaan ”*Kunnan on huolehdittava alueellaan irrallaan tavattujen ja talteenotettujen koirien ja kissojen sekä muiden vastaavien pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten tilapäisen hoidon järjestämisestä*”. Eläintä on säilytettävä hoitopaikassa vähintään 15 vuorokauden ajan, ja tämän jälkeen eläin voidaan myydä, muutoin luovuttaa tai lopettaa. Kunnan oikeutena on ”*periä eläimen omistajalta tai haltijalta korvaus eläimen talteenotosta, hoidosta ja mahdollisesta lopettamisesta aiheutuneista kustannuksista*” (15 §:n 1–3 mom.).

Kunnan vastuu löytöeläimen hoidon järjestämisestä loppuu 15 päivän kuluttua talteenottamisesta ja kunta voi eläinsuojelulain puitteissa vapaasti päättää, mitä eläimelle tämän jälkeen tapahtuu. Käytäntö vaihtelee kunnittain: jotkut kunnat hoitavat eläimen myymisen itse ja saavat siitä kertyvän tulon, ja taas osassa kunnista eläin lopetetaan, ellei sitä noudeta talteenottoapaikasta määräajan kuluessa. Yleisintä kuitenkin on, että eläin siirtyy eläinhuoltolan tai eläinsuojeluyhdistyksen hallintaan ja sille yritetään löytää uusi koti.<sup>135</sup>

Kunnan velvoite tilapäisen hoidon järjestämisestä löytöeläimille ei kuitenkaan koske kaikkia laissa mainittuja eläimiä. Hallituksen esityksessä eläinsuojelulaiksi (HE 36/1995 vp) esitettiin, että kiinniotetut villiintyneet kissat jätettäisiin eläinten talteenottamista koskevan sääntelyn ulkopuolelle ja niihin sovellettaisiin metsästyslakia.<sup>136</sup> Metsästyslain (615/1993) mukaan lakia sovelletaan myös rauhoittamattomien eläinten pyydystämiseen ja tappamiseen (1 §:n 1 mom.), ja villiintyneeseen kissaan tulee soveltaa, mitä muistakin rauhoittamattomista eläimistä säädetään (5 §:n 3 mom.). Rau-

---

<sup>134</sup> HE 36/1995 vp, s. 25.

<sup>135</sup> EHK: Selvitys koirien ja kissojen pakollisesta tunnistusmerkinnästä ja rekisteröinnistä, s. 18.

<sup>136</sup> HE 36/1995 vp, s. 25.

hoittamaton eläin voidaan siis lain mukaan pyydystää ja tappaa (48 §:n 1–3 mom.).

Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) julkaisun mukaan henkilöllä on metsästyslakiin perustuva oikeus, mutta ei velvollisuutta ryhtyä villiintyneiden kissojen pyydystämiseen ja tappamiseen.<sup>137</sup> Hallituksen esityksessä metsästyslaiksi (HE 300/1992 vp) kissojen tappamista haluttiin rajoittaa siten, että se on mahdollista ainoastaan maaseudulla ja vain sellaisella alueella, jonka asianomainen omistaa tai johon hänellä on metsästysoikeus. Aiemmin kissoja henkilö oli voinut vapaasti tappaa kissan oman pihansa ja puutarhansa ulkopuolella.<sup>138</sup> Tämä uudistus oli merkittävä parannus kodittomien kissojen asemaan.

Henkilöille voidaan kuitenkin antaa määräys vahinkoeläinten, kuten villiintyneiden kissojen hävittämisestä. Terveysuojelulaisissa (763/1994) säädetään kunnan terveysuojeluviranomaisen oikeudesta velvoittaa tarvittaessa kiinteistön tai yleisen alueen omistajan tai haltijan ryhtymään toimenpiteisiin terveyshaittaa aiheuttavien vahinkoeläinten hävittämiseksi kiinteistöltä tai yleiseltä alueelta. Kunnan terveysuojeluviranomainen voi antaa määräyksen tarpeellisista toimenpiteistä vahinkoeläinten hävittämiseksi kunnan alueelta, jos niiden voidaan katsoa levittävän tauteja tai muutoin aiheuttavan terveyshaittaa” (31 §:n 1–2 mom.). Määräys voidaan kohdistaa kunnassa sille toimielimelle, joka hallinnoi kunnan yleisiä alueita.<sup>139</sup>

Maa- ja metsätalousvaliokunta totesi mietinnössään (MmVM 7/1993 vp), että villiintyneenä voidaan pitää sellaista kissaa, joka hankkii ravintonsa luonnosta oman piha-piirinsä ulkopuolelta. Villiintyneen kissan voi tunnistaa lisäksi ulkoisen olemuksen ja käyttäytymisen perusteella.<sup>140</sup> Evira:n mukaan villiintyneen kissan erottaminen omistajaltaan karanneesta kissasta ei ole välttämättä ole helppoa, koska karkuteillä oleva kotikissa alkaa melko nopeasti muistuttaa itsenäisesti luonnossa elävää, villiintynyttä kissaa niin ulkoiselta olemukseltaan kuin käyttäytymiseltään. Tästä johtuen Evira suosittelee, että varminta onkin toimittaa kissa kunnan löytöeläinten talteenottoaikaan.

---

<sup>137</sup> Evira: Villiintyneisiin kissoihin liittyvä lainsäädäntö, s. 1.

<sup>138</sup> HE 300/1992 vp, s. 9.

<sup>139</sup> Evira: Villiintyneisiin kissoihin liittyvä lainsäädäntö, s. 1.

<sup>140</sup> MmVM 7/1993 vp, s. 7.

Voidaan ajatella, että tätä Eviran suositusta tukee myös eläinsuojelulain 14 §:n 2 mom., jonka mukaan ”*Sairasta, vahingoittunutta tai muutoin avuttomassa tilassa olevaa kotieläintä tai muuta ihmisen hoidossa olevaa eläintä on joko itse autettava tai ilmoitettava eläimestä sen omistajalle tai hoitajalle taikka kunnaneläinlääkärille, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavalle viranhaltijalle tai poliisille*”. Myös luonnonvaraista eläintä on pyrittävä auttamaan, mikäli se on sairas, vahingoittunut tai muutoin avuttomassa tilassa (14 §:n 2–4 mom.). Tämä vaatimus sekä kotieläimen että luonnonvaraisen auttamisesta oli kirjattuna jo vuoden 1971 eläinsuojelulaissa (91/1971, 5 §:n 1–2 mom.).

## 4.2 Löytöeläinten talteenotto kunnan lakisääteisenä tehtävänä

Kuntalain (410/2015) mukaan kunnan on järjestettävä sille laissa erikseen säädetyt tehtävät (7 §:n 1 mom.). Tilapäisen hoidon järjestäminen talteenotetuille eläimille on säädetty lailla kunnan tehtäväksi ja siten se kuuluu kunnan erityistoimialan piiriin. Kuntalaissa säädetään kunnan palvelujen tuottamisesta seuraavasti: ”*Kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Palvelusetelin käytöstä säädetään erikseen*” (9 §:n 1 mom.). Kunnalla tai kuntayhtymällä kuitenkin säilyy lain 8 §:n 2 momentissa tarkoitettu palvelujen järjestämisvastuu silloin, kun hankitaan laissa säädettyjä palveluja muulta palvelujen tuottajalta. Lisäksi ”*palvelujen tuottajan vastuu palveluista määräytyy sen mukaan, mitä tässä laissa tai muualla säädetään, sekä mitä kunta tai kuntayhtymä ja palvelujen tuottaja sopivat*” (9 §:n 3 mom.).

Kuntalain 8 §:n 2 mom. mukaisella järjestämisvastuulla tarkoitetaan sitä, että kunta, jonka vastuulla on palvelujen ja muiden toimenpiteiden järjestäminen, on vastuussa niiden yhdenvertaisesta saatavuudesta, tarpeen, määrän ja laadun määrittelemisestä. Kunta on vastuussa myös palvelujen tuottamistavasta, tuottamisen valvonnasta sekä viranomaiselle kuuluvan toimivallan käyttämisestä, vaikka palvelun tuottaisi kunnan

---

<sup>141</sup> Evira: Villiintyneisiin kissoihin liittyvä lainsäädäntö, s. 2.

ulkopuolinen palveluntuottaja.

Hallituksen esityksessä (HE 268/2014) on avattu tarkemmin järjestämisvastuun sisältöä. Yhdenvertaisella saatavuudella tarkoitetaan sitä, että kaikilla palvelua tarvitsevilla tulee olla yhtäläiset mahdollisuudet saada sitä samojen objektiivisten perusteiden mukaisesti. Järjestämisvastuussa olevan kunnan tulee määritellä palvelujen ja muiden toimenpiteiden tarve, laatu ja määrä, ja tätä varten selvittää kunnassa olemassa olevat palvelut ja niiden käyttö. Palvelujen laadulla tarkoitetaan palvelujen kykyä vastata niitä tarvitsevien asiakkaiden tarpeisiin vaikuttavasti, säännösten mukaisesti ja tehokkaasti. Järjestämisvastuu ei itsessään määrittele palvelujen tuotantotapaa. Kunta voi siis lainsäädännön puitteissa päättää, tuottaako se palvelun itse, yhteistoiminnassa muiden kuntien kanssa vai hankitaanko palvelu sopimuksen perusteella muulta esim. ostopalveluna. Tämän lisäksi kunta voi valita millä tavalla palvelu käytännössä toteutetaan.<sup>142</sup>

Kunnan toimivaltaa palvelujen järjestämisessä rajoittaa perustuslain (731/1999) 124 § hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen mukaan ”*Julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle*” (124 §:n 1 mom.)<sup>143</sup>. Hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp) julkinen hallintotehtävä on määritelty verraten laajaksi hallinnollisten tehtävien kokonaisuudeksi, joka sisältää esimerkiksi lakien toimeenpanoon ja sekä yksityisten henkilöiden että yhteisöjen oikeuksia, velvollisuuksia ja etuja koskevaan päätöksentekoon liittyviä tehtäviä. Lainsäätö- tai tuomiovallan käyttöä ei pidetä perustuslain säännöksen 124 §:n mukaisena julkisena hallintotehtävänä.<sup>144</sup> Tämä perustuslain säännös ei ole esteenä löytöeläinten talteenoton järjestämiselle ostopalveluna, koska kyseessä ei ole julkinen

---

<sup>142</sup> HE 268/2014 vp, s. 139.

<sup>143</sup> Tämä periaate on kirjattu myös kuntalakiin, jonka 9 §:n 2 mom. mukaan ”*Julkisen hallintotehtävän kunta voi kuitenkin antaa muulle kuin viranomaiselle vain, jos siitä erikseen lailla säädetään*”.

<sup>144</sup> HE 1/1998 vp, s. 179.

hallintotehtävä.

Kunnan yhteistyön muodot muiden toimijoiden kanssa jaetaan perinteisesti julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin toimintamuotoihin. Julkisoikeudellisella yhteistyöllä tarkoitetaan lainsäädäntöön perustuvaa yhteistyösuhdetta, jonka avulla tuotetaan julkisia, yleensä lakisääteisiä kunnan palveluita sekä myös muuta viranomaistoimintaa ja toimijat ovat yleensä julkisyhteisöjä. Julkisoikeudellisia riitoja käsitellään hallinto-oikeuksissa hallintoriita-asioina ja julkisyhteisön tekemästä päätöksestä voi tehdä valituksen hallinto-oikeuteen.<sup>145</sup>

Kunnan yksityisoikeudellinen yhteistyö on kunnan harjoittamaa vapaaehtoista yhteistoimintaa lähinnä yleisen toimialan puolella tai kun kunnat ostavat muita palveluja tai tavaroita toisiltaan. Yksityisoikeudelliset riita-asiat käsitellään yleisen lainkäytön puolella ja ensiasteessa käräjäoikeudessa. Yhteistyö yksityisten toimijoiden kanssa voi olla sekä julkisoikeudellista että yksityisoikeudellista. Kunnan ja yksityisen toimijan sopiessa hallintosopimuksella julkisten palvelujen tuottamisesta, on kyse julkisoikeudellisesta suhteesta. Silloin, kun kunta ja jokin yksityinen toimija ovat kumppanuussuhteessa yhteisessä rakentamis- ja rahoitushankkeessa, on kyse yksityisoikeudellisesta suhteesta.<sup>146</sup>

Kuntalaki tarjoaa kunnalle laajat mahdollisuudet päättää siitä, miten tehtävien hoitaminen järjestetään ja tämä koskee myös erityislakiin perustuvia tehtäviä. Kunnissa onkin nykyään solmittu runsaasti ostopalvelusopimuksia. Niitä voidaan lain mukaan solmia niin yksityisten yritysten, yhdistysten, säätiöiden, kolmannen sektorin toimijoiden kuin osuuskuntien kanssa.<sup>147</sup> Hankkiessaan löytöeläinten talteenottopalvelua ostopalveluna kunnan on noudatettava lain julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016, jäljempänä: hankintalaki) mukaisia säännöksiä (1 §:n 1 mom.).

<sup>145</sup> Anttiroiko–Haveri–Karhu–Ryynänen–Siitonen 2007, s. 183–184.

<sup>146</sup> Anttiroiko–Haveri–Karhu–Ryynänen–Siitonen 2007, s. 184 ja 206.

<sup>147</sup> Anttiroiko–Haveri–Karhu–Ryynänen–Siitonen 2007, s. 200–201.

Hankintalain tarkoittamia kunnan viranomaisia ovat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus, lautakunnat, johtokunnat ja toimikunnat. Lakia sovelletaan myös kuntayhtymiin ja niiden muodostamiin toimielimiin sekä kunnan liikelaitoksiin, koska liikelaitokset kuuluvat välittömästi kunnan organisaatioon.<sup>148</sup> Hankintalain ”*tavoitteena on tehostaa julkisten varojen käyttöä, edistää laadukkaiden, innovatiivisten ja kestävien hankintojen tekemistä sekä turvata yritysten ja muiden yhteisöjen tasapuoliset mahdollisuudet tarjota tavaroita, palveluja ja rakennusurakoita julkisten hankintojen tarjouskilpailuissa*” (2 §:n 1 mom.).

Kunnan tulee noudattaa löytöeläinten talteenottopalvelua hankkiessaan hankintalain luvun 5 mukaisia hankintamenettelyjä, mikäli hankinnan arvon arvioidaan ylittävän hankintalain 25 §:n 1 mom. kohdan 1 mukaisen kansallisen kynnysarvon 60 000 euroa. Kynnysarvo koskee tavara- ja palveluhankintoja sekä suunnittelukilpailuja. Mikäli löytöeläinten talteenottoon liittyy rakennusurakka, kansallinen kynnysarvo on silloin 150 000 euroa (25 §:n 1 mom. kohta 2). Rakennusurakka voisi tulla kyseeseen tilanteessa, jossa kunta rakennuttaa paikan löytöeläimille. Hankintalaki ei tule sovellettavaksi, jos sopimuksen ennakoitu arvo alittaa kansalliset kynnysarvot (25 §:n 2 mom.). Hankintalain mukaiset EU-kynnysarvot ovat tavara- ja palveluhankinnoissa sekä suunnittelukilpailuissa 207 000 euroa ja 5 186 000 euroa rakennusurakoissa (26 §:n 1 mom. kohdat 2 ja 3).

Tavat tuottaa kunnallisia palveluja ovat vuosien aikana muuttuneet ja yhtenä syynä tähän on kunnallistaloudellisen tilanteen kiristyminen, joka on johtanut siihen, että kunnat ovat etsineet uusia tapoja tuottaa palvelut. Heuru esittää, että myös manageristisen ihanteen yleistymisen on vaikuttanut aikaisempaa monipuolisten tuotantotapojen etsimiseen, kuten liikelaitostamiseen, yhtiöittämiseen ja palvelujen ostamiseen. Uusiilla tuotantotavoilla kunta pyrkii tehokkuuteen ja kustannussäästöihin.<sup>149</sup> Tämä tavoite on nähtävillä myös uudessa hankintalaissa ja sitä koskevassa hallituksen esityksessä (108/2016 vp), jonka mukaan julkisten varojen käyttöä tulee tehostaa, jotta käytettä-

<sup>148</sup> Hankintalaki (1397/2016) 5 §:n 1 mom. kohta 1 sekä HE 108/2016 vp, s. 83.

<sup>149</sup> Heuru 2006, s. 68.

vissä olevilla rajallisilla resursseilla voitaisiin hankkia laadultaan parhaita mahdollisia tuotteita ja palveluita <sup>150</sup>.

Palvelutuotannon tehostaminen ja säästöt ovat varmasti jossain määrin tarpeellisia, jotta nykyinen hyvinvointivaltio ja laajat kunnalliset palvelut voidaan säilyttää. Nämä uudet tuotantotavat herättävät kuitenkin huolta siitä, säilyttävätkö palvelut nykyisen tasonsa ja miten palvelujen laatua valvotaan, jos ne hankitaan kunnan ulkopuoliselta toimijalta, ja toteutuuko kansalaisten yhdenvertaisuus palvelujen saatavuudessa.

Ostopalvelusopimukseen liittyy oikeudellisia ongelmia, jotka koskevat esimerkiksi muuttuneita asiakassuhteita ja valvontaa. Kunnalla säilyy lakisääteisten palvelujen tuottamisessa järjestämisvastuu, joka sisältää mm. vastuun laadusta ja siksi sopimuksen sisältöön tulisi kiinnittää huomiota entistä enemmän. Ostopalvelusopimus sitoo yhtä lailla sekä kuntaa että palveluntuottajaa. Sopimuksessa tulisi määritellä mahdollisimman tarkasti osapuolten väliset velvoitteet ja vastuut sekä mahdollisuudet purkaa ja irtisanoa sopimus. <sup>151</sup> Kunnan henkilöstön ammattitaito hankinta- ja sopimusasioissa on ensiarvoisen tärkeää, jotta palvelujen laatu ja vaikuttavuuden vaatimukset osataan kirjata sopimukseen oikealla tavalla. Tärkeinä asioina nousevat esiin myös sopimusseuranta ja mittaristot, joilla laatua ja vaikuttavuutta voidaan mitata.

Eläinsuojelulaissa tai sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 36/1995 vp) ei ole määritelty, miten kunnan pitäisi järjestää tilapäinen hoito eli kunta voi siis itsehallintonsa ja lainsäädännön puitteissa melko vapaasti valita miten se huolehtii löytöeläinten hoidon järjestämisestä. Löytöeläinten talteenottamisen järjestämisestä ei ole myöskään mainintaa kuntalaissa, eikä sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 268/2014). Hallituksen esityksessä mainitaan vain kunnallisiin eläinlääkäripalveluihin liittyvät suunnitelmat osana kuntastrategiaa <sup>152</sup>.

Kuntalain 38 §:n 1 mom. mukaan kunnan toimintaa johdetaan kuntastrategian mukai-

---

<sup>150</sup> HE 108/2016 vp, s. 5.

<sup>151</sup> Anttiroiko–Haveri–Karhu–Ryynänen–Siitonen 2007, s. 201.

<sup>152</sup> HE 268/2014 vp, s. 70–71.



sesti, jonka kunnanvaltuusto on hyväksynyt. Kuntastrategia on siis keskeinen väline, jolla ohjataan kunnan toimintaa ja päätöksentekoa.<sup>153</sup> Kuntastrategiaan perustuvien toimenpideohjelmien lisäksi kunnalla erityislainsäädäntöön perustuva velvoite laatia suunnitelmia, jotka koskevat kunnan eri toimintoja. Suunnitteluvelvoitteet koskevat kunnan tietyn tehtävän konkreettista järjestämistä ja korostavat samalla hallinnon eri sektoreiden välistä erillisyyttä.<sup>154</sup> Löytöeläinten tilapäinen talteenotto on erityislainsäädäntöön perustuva kunnan lakisääteinen tehtävä ja siksi on todella erikoista, ettei sitä koskevaa sääntelyä ole juurikaan olemassa, eikä kunnalla ole lakiin perustuvaa velvollisuutta liittää talteenottoa koskevaa suunnitelmaa osaksi kuntastrategiaa.

Lainsäädäntöä tulkitsemalla voidaan todeta, että kunnalla ei ole velvollisuutta tuottaa itse löytöeläinten talteenottopalvelua vaan palvelu voidaan hankkia sopimukseen perustuvana ostopalveluna muulta palveluntuottajalta, mutta palvelun järjestämistä vastuu säilyy kunnalla. Myöskään perustuslain 124 § hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle ei ole esteenä löytöeläinten talteenoton järjestämisestä ostopalveluna, koska kyseessä ei ole julkinen hallintotehtävä.

Löytöeläinten talteenotto on kunnan lakisääteinen velvollisuus. Tutkielmaa tehdessäni en ole löytänyt lainkaan sääntelyä tai ohjeistusta siitä, kenen tahon vastuulle kiinniotettujen pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten kuljetus ja tästä koituvat kustannukset kuuluvat. Löytöeläinhoitoloita koskevista laatuksenteereistä ei myöskään löydy normeja tai ohjeita, joka saattaa johtaa siihen, että taso löytöeläinten hoitamisessa vaihtelee.

Eläinsuojeluyhdistykset ovat ottaneet kantaa tähän ongelmaan julkaisuissaan. Helsingin eläinsuojeluyhdistys (HESY ry) vaatii parannuksia löytöeläinten talteenottoaikojen hoidon tasoon, niiden aukioloaikoihin ja talteenotettujen eläinten kuljetuksen toimivuuteen. HESY ry:n mukaan kunnat valitsevat löytöeläinhoitolansa usein halvimman hinnan perusteella laadun sijasta ja tästä johtuen Suomessa on hyvin eritasoisia löytöeläinhoitoloita. Löytöeläimille tulisi aina taata kunnallinen eläinlääkärin tekemä tarkastus niiden tullessa talteenottoaikaan, mahdollisten sairauksien hoito,

---

<sup>153</sup> Harjula–Prättälä 2015, s. 330.

<sup>154</sup> HE 268/2014 vp, s. 70.

madotus ja tarpeelliset rokotukset. Ennen kuin eläimet sijoitetaan eteenpäin, olisi ne leikattava ja tunnistusmerkittävä. Kunnan tulisi myös järjestää löytöeläinten kuljetus talteenotto paikkoihin, joiden tulisi olla avoinna kaikkina vuorokauden aikoina vuoden ympäri. HESY ry:n tiedotteessa kritisoidaan, että kaikki kunnat eivät ole edelleenkään järjestäneet löytöeläinten hoitoa.<sup>155</sup>

Suomen eläinsuojeluyhdistysten liitto ry:n (SEY) mukaan eläinten kiinniotto ja niiden kuljettaminen talteenotto paikkaan jäävät yleensä kustannuksineen vapaaehtoisten toimijoiden vastuulle. Tämä kuluttaa kohtuuttomasti vapaaehtoisten toimijoiden resursseja ja samalla vaarantaa eläinten hyvinvoinnin, jos vapaaehtoisia ei löydy tarpeeksi huolehtimaan löytöeläimistä. SEY ry esittää, että löytöeläinten kuljetus talteenotto paikkaan kustannuksineen pitäisi säätää kuuluvaksi jollekin julkiselle taholle, kuten uusille maakunnille. HESY ry:n tapaan myös SEY ry korostaa löytöeläinten hoidon laadun parantamista.<sup>156</sup>

Eläinsuojelulain tarkoituksena ja periaatteena on ”*suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta*” ja ”*myös edistää eläinten hyvinvointia ja hyvää kohtelua*” (1 §:n 1–2 mom. ja 3 §:n 1 mom.) ja tämä koskee myös viranomaisia. Löytöeläinten kuljetusta ja niiden hoitoa koskeva puutteellinen sääntely on ristiriidassa eläinsuojelulain periaatteen kanssa, vaikkei sen sisältöä olekaan täysin täsmennetty. En voi ottaa tutkielmassani kantaa siihen, ovatko kaikki kunnat huolehtineet lakisääteisestä löytöeläinten talteenoton järjestämisestä, koska aiheesta ei löydy tutkittua, tieteellistä tietoa.

### 4.3 Tilapäisen hoidon järjestäminen löytöeläimille

Suomen kuntaliitto teki vuonna 1991 kunnille löytöeläinten käsittelyä koskevan tiedustelun ja siihen vastanneista 260 kunnasta 114 kuntaa oli jo järjestänyt talteenoton löytöeläimille. Eläinten talteenotto oli yleensä järjestetty yksityisen henkilön tai koira-tarhan kanssa sopimalla ja eläinten ylläpidosta aiheutuneet kustannukset perittiin pääasiallisesti eläinten omistajilta.<sup>157</sup> Maa- ja metsätalousvaliokunta on saanut selvityk-

<sup>155</sup> HESY ry: Talteenotto paikkojen kirjavat käytännöt heikentävät löytöeläinten hoidon tasoa, s. 1–2.

<sup>156</sup> SEY ry 2017, s. 3 ja 11.

<sup>157</sup> HE 36/1995 vp, s. 17.

sen, jonka mukaan monet kunnat ovat järjestäneet löytöeläimille talteenottoaikaan jo ennen kuin siitä tuli lakisääteinen velvollisuus. Toiminta on koettu hyväksi kunnissa, koska sillä on vaikutusta kunnan alueen yleiseen järjestykseen ja eläinten hyvinvointiin.<sup>158</sup> Hallituksen esityksen mukaan kunnat voisivat jatkossakin järjestää löytöeläinten talteenottamisen sopimalla siitä koirahoitolan, kennelin tai yksityisen ihmisen kanssa.<sup>159</sup> Kunta voi siis itsehallintonsa puitteissa melko vapaasti valita kuinka huolehtii löytöeläinten tilapäisen hoidon järjestämisestä ja palvelu voidaan hankkia lain mukaan myös ostopalveluna.

Löytöeläinten tilapäisenä talteenottoaikkana toimiva löytöeläinlaitos kuuluu eläinsuojelulain 24 §:n mukaiseen ammattimaiseen tai muutoin laajassa mitassa tapahtuvaan seura- ja harrastuseläinten pitoon. Eläinsuojeluasetuksen (396/1996) 26 §:ssä määritellään, mitä on ammattimainen tai muutoin laajassa mitassa tapahtuva seura- ja harrastuseläintenpito. Vuonna 2011 löytöeläinlaitosten määräksi rekisteröitiin 196 laitosta ja vuonna 2014 niitä oli 210 kappaletta<sup>160</sup>. Löytöeläinlaitoksen pitäminen on luvanvaraista toimintaa. Eläinsuojelulain mukaan toimintaa harjoittavan on hyvässä ajoin ennen toiminnan aloittamista, lopettamista tai toiminnan oleellisesti muuttuessa tehtävä siitä kirjallinen ilmoitus sille aluehallintovirastolle, jonka toimialueella toimintaa harjoitetaan (24 §:n 1 mom.).

Eläinsuojeluasetuksen 27 §:n 1 mom. mukaan aluehallintovirastolle tehtävän ilmoituksen tulee sisältää seuraavat tiedot:

*1) toiminnanharjoittajan nimi, osoite ja kotipaikka;*

*2) jos toiminnanharjoittaja on yhtiö, osuuskunta tai muu yhteisö taikka säätiö, jäsen-  
nös yhtiöjärjestyksestä tai säännöistä sekä rekisteriote;*

*3) toiminnassa mahdollisesti käytettävä toiminimi;*

---

<sup>158</sup> MmVM 10/1995 vp, s. 8.

<sup>159</sup> HE 36/1995 vp, s. 17–18.

<sup>160</sup> EHK 2016, s. 70.

- 4) selvitys eläinten hoidosta vastaavan henkilön koulutuksesta ja muusta toiminnassa tarvittavasta kokemuksesta;
- 5) missä ja minkälaista toimintaa aiotaan harjoittaa sekä milloin toiminta on tarkoitus aloittaa;
- 6) tiedot eläinlajeista ja eläinmääristä, joita toiminta koskee tai tulee koskemaan;
- 7) selvitys toiminnassa käytettävistä tiloista ja käytettävistä tai käytettäväksi aiotuista laitteista; sekä
- 8) selvitys siitä, miten eläinten hoito on tarkoitus järjestää.

Ilmoitus on tehtävä AVI:lle ”viimeistään 30 vuorokautta ennen uuden toiminnan aloittamista ja toiminnan oleellisesti muuttuessa tai toiminta lopetettaessa viimeistään 14 vuorokautta ennen muutoksen toteuttamista” (28 §:n 1 mom.). AVI:n velvollisuutena on ilmoittaa kunnaneläinlääkärille tällaisesta kunnan alueella harjoitettavasta toiminnasta (29 §:n 1 mom.).

Eläinsuojelulain ja -asetuksen lisäksi eläintenpidosta ja siinä noudatettavista määräyksistä säädetään valtioneuvoston asetuksessa koirien, kissojen ja muiden pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten suojelusta (674/2010). Asetuksen mukaan seura- tai harrastuseläimellä tarkoitetaan ”koiraa, kissaa ja muuta pienikokoista eläintä, jota pidetään seuran, harrastuksen, myymisen, välittämisen, vuokraamisen, kasvattamisen, valmentamisen, kouluttamisen, säilytettäväksi tai hoidettavaksi ottamisen vuoksi taikka muusta vastaavasta syystä” (2 §:n 1 mom. kohta 1). Löytöeläinten voidaan tällä perusteella tulkita kuuluvan asetuksen tarkoittamiin eläimiin.

Asetuksessa määritellään pitopaikkojen vaatimukset eläinlajikohtaisesti, ja löytöeläinten tiloista kissojen ja koirien osalta säädetään vielä erikseen. Kissalle ”tarkoitettun häkin tai vastaavan tilan pinta-alan on oltava vähintään 1,5 neliometriä ja korkeuden vähintään 1,3 metriä. Jos samassa häkissä tai muussa vastaavassa tilassa pidetään useita kissoja, tilaa on oltava kissaa kohden vähintään 0,7 neliometriä”. Löytöeläinten talteenotto paikassa kissan ”säilytettäväksi tai hoidettavaksi ottamisessa voidaan käyttää enintään 50 prosenttia 2 momentissa säädettyä pienempää tilaa, jos säilytettäväksi tai hoidettavaksi ottaminen on lyhytaikaista” (16 §:n 2–3 mom.). Asetuksesta

käy hyvin ilmi eläinsuojelua koskevan lainsäädännön teknisluonteisuus, sillä asetuksessa eläinten tilojen ja häkkien koot on määritelty hyvin yksityiskohtaisesti. On toki tärkeää, että asetuksessa säädetään eläintenpitopaikkojen minimivaatimuksista, mutta se ei ota huomioon eläinten yksilöllisiä tarpeita.

Vuonna 2010 kunnille tehtiin kysely löytöeläinten määristä ja kyselyyn vastasi 42 kuntaa. Kuntien löytöeläinten talteenottoaikoihin päätyi vuonna 2010 yhteensä 5 160 eläintä, joista koiria oli 2 101 (40,7 %), kissoja 2 915 (56,5 %) ja muita eläimiä 144 (2,8 %) yksilöä. Koteihinsa palautuneiden ja lopetettujen eläinten määriä ei kysytty.<sup>161</sup> Tilastokeskuksen mukaan vuonna 2010 Suomessa oli 342 kuntaa<sup>162</sup> eli löytöeläimistä tehtyyn kyselyyn vastasi vain noin 12,3 % kunnista. Löytöeläinten todellista määrää on vaikea arvioida, koska kunnilla on yhteisiä eläinhoitoloita, mutta voidaan kuitenkin ajatella, että vuonna 2010 löytöeläimiä oli kuntien talteenottoaikoissa huomattavasti suurempi määrä kuin tilastoitu 5 160 yksilöä.

Löytöeläinkyselyssä selvitettiin myös kunnalle aiheutuvia kustannuksia löytöeläinten tilapäisen hoidon järjestämisestä. Nettokustannus oli vuonna 2010 kuntaa kohden keskimäärin noin 17 000 euroa ja eläintä kohden keskimäärin 185,80 euroa vuodessa. Osa kunnista maksoi eläinhoitolalle hoidosta kiinteän summan kuukaudessa ja osa taas oli sopinut hoitovuorokausiin perustuvasta veloituksesta. Kustannukset vaihtelivat kunnittain paljon, eivätkä olleet sidoksissa talteenotettujen eläinten määrään tai kunnan asukasluvuun. Eläinsuojelulaissa ja sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 36/1995 vp) ei ole määritelty, mitä tilapäinen hoito pitää sisällään ja mikä taho vastaa löytöeläimen kiinniotto- ja kuljetuskustannuksista. Kunnat ovat tehneet näissä asioissa erilaisia ratkaisuja ja siksi kustannukset ovat vaihtelevia. Kunnalle aiheutuu kustannuksia edellä mainittujen lisäksi myös eläinten lääkinnällisestä hoidosta ja lopettamisesta.<sup>163</sup> Kustannusten ja niiden jakautumisen sekä kuntien käytäntöjen selvittäminen olisi mielenkiintoinen ja tärkeä tehtävä. Selvityksen avulla voitaisiin luoda löytöeläinten talteenottoa koskevaa normistoa ja yhtenäistää eri kuntien käytäntöjä.

---

<sup>161</sup> EHK: Selvitys koirien ja kissojen pakollisesta tunnistusmerkinnästä ja rekisteröinnistä, s. 2–3.

<sup>162</sup> Suomen kuntaliitto: Kaupunkien ja kuntien lukumäärä. Liitteet. Kuntien ja kaupunkien lukumäärä 1900–2017, lähde: Tilastokeskuksen julkaisut.

<sup>163</sup> EHK: Selvitys koirien ja kissojen pakollisesta tunnistusmerkinnästä ja rekisteröinnistä, s. 18.

Kunnanvaltuusto päättää ”*palveluista ja muista suoritteista perittävien maksujen yleisistä perusteista*” (KuntaL 14 §:n 2 mom. 8 kohta). Hallituksen esityksen (HE 268/2014 vp) mukaan tämän säännöksen sanamuoto antaa kunnanvaltuustolle nykyiseen tapaan oikeuden siirtää toimivaltaansa maksujen yksityiskohtaisessa hinnoittelussa ja määräämisessä alaisilleen viranomaisille. Valtuusto voisi päättää maksujen yleisistä perusteista esim. talousarvion yhteydessä ja ottaa kantaa myös siihen, mistä palveluista ei peritä maksuja.<sup>164</sup> Toimivallan siirtämistä ei voida tehdä erillisellä valtuuston päätöksellä, vaan toimivallan siirtämisestä kunnan muille toimielimille, luottamushenkilöille ja viranhaltijoille on määrättävä kunnan hallintosäännössä.<sup>165</sup>

Kunnalliset maksut jaetaan julkisoikeudellisiin ja yksityisoikeudellisiin maksuihin. Julkisoikeudellisia maksuja ovat puhtaimmillaan maksut, jotka kuntaa perii lakisääteisten pakollisten tehtäviensä hoitamisesta. Kunta ei voi vapaasti omilla päätöksillään periä maksua järjestämästään palvelusta, vaan julkisoikeudellisen maksun suuruuden ja sen määräämisen yleisistä perusteista säädetään lailla. Yksityisoikeudelliset maksut taas perustuvat yleisimmin kunnan ja toisen osapuolen väliseen sopimukseen, jonka mukaan myös maksut määräytyvät.<sup>166</sup> Kunnalla on eläinsuojelulakiin perustuva oikeus periä talteenotetun eläimen omistajalta maksu eläimen talteenotosta ja hoidosta aiheutuvista kustannuksista. Tämä maksu voidaan tulkita kuuluvaksi yksityisoikeudellisiin maksuihin, joka perustuu yleensä kunnan ja löytöeläimistä huolehtivan hoitolan väliseen sopimukseen.

Kunnan järjestämistä palveluista perittävien maksujen tiedot tulee julkaista yleisessä tietoverkossa eli kunnan Internet-sivuilla.<sup>167</sup> Kunnan tulee julkaista yleisessä tietoverkossaan tietoa myös niistä palveluista, jotka ovat kunnan järjestämisvastuulla, vaikka kunta ei niitä itse tuota.<sup>168</sup> Kunnan Internet-sivuilta tulisi siis löytyä tiedot

---

<sup>164</sup> HE 268/2014 vp, s. 146.

<sup>165</sup> Kuntalaki (410/2015) 90 §:n 1 mom. 2 a kohta, 91 §:n 1 mom. ja Hannus–Hallberg–Niemi 2009, s. 133.

<sup>166</sup> Harjula–Prättälä 2015, s. 751–753.

<sup>167</sup> Kuntalaki (410/2015) 109 §:n 1. mom. 11 kohta ja Harjula–Prättälä 2015, s. 725.

<sup>168</sup> HE 268/2014 vp, s. 215.

kunnan löytöeläinten talteenottoapaikasta ja niistä kustannuksista, jotka liittyvät löytöeläimen hoitamiseen ja lunastamiseen.

Etsin tiedot seuraavien Suomen kaupunkien löytöeläinten talteenottoapaikoista ja talteenottoon liittyvistä maksuista: Helsinki, Espoo, Vantaa, Oulu, Turku ja Tampere. Helsingin, Espoon, Vantaan ja Kauniaisten alueella Löytöeläintalo on virallinen löytöeläinten talteenottoaika, ja lisäksi se huolehtii myös Kirkkonummen kissoista ja muista eläimistä <sup>169</sup>. Oulun seudulla toimii kaksi löytöeläinkotia: Oulun Eläinkoti Ay ja Lemmikkihoitola Vierashuone Oy <sup>170</sup>. Varsinais-Suomen alueella 15 kunnan (mm. Turun kaupunki) löytöeläimistä huolehtii Turun kaupungin eläinhoitola <sup>171</sup>.

Koirahoitola Boondock's Oy:llä on sopimus löytöeläinten vastaanottamisesta 11 Pirkanmaan alueen kunnan kanssa (mm. Tampereen kaupunki) <sup>172</sup>. Tiedot talteenottoon liittyvistä kustannuksista löytyivät lukuun ottamatta Koirahoitola Boondock's Oy:tä. Koirahoitola Boondock's Oy:n Internet-sivuilla oleva hinnasto koskee ainoastaan koirahoitolan asiakkaita. Löytöeläimet hinnoitellaan erillisten sopimusten mukaan <sup>173</sup>. Kokoamani taulukko talteenottoapaikkojen hinnastoista on liitteessä 1 ”Löytöeläinpaikkojen hinnastot”. Löytöeläinten talteenottoapaikkoja on listattuna myös Suomen löytöeläinapu ry:n Internet-sivulla, mutta kaikki listalla olevista talteenottoapaikoista eivät ole kuntien virallisia talteenottoapaikkoja. <sup>174</sup>

Kunta voi kuntalain mukaan huolehtia löytöeläinten talteenottamisesta itse tai hankkia palvelun ostopalveluna. Tämän lisäksi kunta voi myöntää rahallista tukea toimijoille, jotka huolehtivat löytöeläimistä, kuten eläinsuojeluyhdistyksille. Kuntalain 7 §:n 1 mom. mukaan ”*kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa tehtävät ja järjestää sille laissa erikseen säädettyt tehtävät*”. Kunta voi itse päättää avustusten myön-

<sup>169</sup> Löytöeläintalo: Infoa löytöeläintalosta sekä Löytöeläintalo: Löytöeläinten hoitomaksut.

<sup>170</sup> Oulun kaupunki: Löytöeläimet, Oulun Eläinkoti Ay: Löytöeläin hinnasto sekä Lemmikkihoitola Vierashuone Oy: Löytöeläin hinnasto.

<sup>171</sup> Turun kaupunki: Eläinhoitola.

<sup>172</sup> Tampereen kaupunki: Löydetty ja talteenotetut eläimet sekä Boondock's Oy: Löytöeläimet.

<sup>173</sup> Boondock's Oy: Yhteystiedot, aukioloajat, hinnasto.

<sup>174</sup> Suomen löytöeläinapu ry (karkurit.fi): Löytöeläintarhat.

tämisestä ja siten se kuuluu kunnan yleisen toimialan puitteisiin. Kunnalla on oikeus myöntää harkinnanvaraista tukea sellaisten yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaan, joka kohdistuu kuntalaisiin tai hyödyttää kuntalaisia. Avustuksilla voidaan mm. edistää hyvinvointia kunnan alueella ja parantaa yleishyödyllisten yhteisöjen toimintaedellytyksiä.<sup>175</sup> Käytännössä päätöksenteko avustuksen myöntämisestä perustuu riittävään selvitykseen siitä, mikä on avustuksen käyttötarkoitus ja sen tarpeellisuus kunnan asukkaille, ja miten kunta valvoo avustuksen käyttöä.<sup>176</sup>

Eläinsuojeluyhdistysten avustamiselle ei ole laissa estettä. Kunnan myöntämä tuki on yhdistyksille tärkeää, koska löytöeläinten pidosta syntyy paljon kustannuksia ja yhdistysten toiminta perustuu pääosin vapaaehtoistyöhön. Yhdistysten tukeminen on perusteltua, koska ne huolehtivat myös kunnalle kuuluvasta löytöeläinten talteenoton tehtävästä, löytöeläinten kiinniottamisesta ja kuljettamisesta. Osa kunnista myöntääkin avustuksia eläinsuojeluyhdistyksille, esimerkiksi Tampereen kaupunki myönsi vuonna 2017 eläinsuojelutyöhön yhteensä 2 500 euroa<sup>177</sup>.

---

<sup>175</sup> Harjula–Prättälä 2015, s. 188–189.

<sup>176</sup> Hannus – Hallberg – Niemi 2009, s. 67.

<sup>177</sup> Tampereen kaupunki: Terveyttä ja toimintakykyä edistäviin toiminta-avustusiin 392 000 euroa. Eläinsuojelutyö.



## 5 ELÄINSUOJELUN VALVONTA

### 5.1 Eläinsuojelun valvonnan lainsäädännöllinen perusta

Julkisoikeudellisten normien tarkoituksena on säännellä sekä julkisen vallan käyttöä että julkisyhteisöjen ja yksityisten välisiä suhteita. Oikeussuhteisiin liittyy lakisidonnaisuus ja yksipuolisuus, jotka sisältävät julkisen vallan käyttöä, ja lisäksi niihin liittyy oikeussuhteen osapuolten välistä eriarvoisuutta sekä keskitettyä, julkiseen valtaan perustuvaa sääntelyä. Yksipuolista vallan käyttöä rajataan mm. määrittelemällä julkisen vallan käyttöä koskevia menettelyvaatimuksia ja täsmentämällä toimivallan käyttämisen perusteita.<sup>178</sup>

Julkisoikeudellisen sääntelyn tehtävänä on siis varmistaa, ettei julkista valtaa käytetä virheellisesti ja se myös tasapainottaa viranomaisen ja vallan käytön kohteena olevan tahon välistä suhdetta. Viranomaisilla on julkisoikeudelliseen toimivaltaansa perustuva tehtävä valvoa yksityisiä henkilöitä ja tahoja sekä alaisiaan viranomaisia. Samaan aikaan järjestelmä toimii myös toiseen suuntaan: julkisoikeudellisella sääntelyllä on taattu yksityisten valvontamahdollisuudet suhteessa viranomaisiin ja viranomaiset voivat valvoa toisiaan ainoastaan lainsäädännöllisin perustein.

Hallintotoiminnan valvonta sisältää sekä viranomaisen sisäisen valvonnan että virka-astevalvonnan ulottuvuudet. Sisäisellä valvonnalla tarkoitetaan oman toimintansa lainmukaisuuden ja asianmukaisuuden valvontaa, ja se on jokaisen hallintoelimen velvollisuus. Kunnassa kunnanhallituksella on keskeinen asema kunnan sisäisessä valvonnassa, sillä sen tehtävänä on vastata valtuuston päätösten laillisuudesta niiden täytäntöönpanossa (KuntaL 39 §:n 1 mom. kohta 2).<sup>179</sup> Kunnanhallituksen vastuulla oleva valvonta kohdistuu menettelyvirheisiin, toimivallan ylityksiin ja muihin laillisuusvirheisiin eli niihin seikkoihin joiden perusteella on mahdollista tehdä kuntalain 135 §:n mukainen kunnallisvalitus<sup>180</sup>. Virka-astevalvonta on alaisuuteeseen perustuvaa valvontaa, jossa ylemmät viranomaiset tarkkailevat alaisiaan toimielimiä. Kunnan itsehallinnollisesta asemasta johtuen kunta ei ole alaisuudessa valtioon ja sen viran-

<sup>178</sup> Mäenpää 2013, s. 41.

<sup>179</sup> Mäenpää 2013, s. 271.

<sup>180</sup> Harjula–Prättälä 2015, s. 652.

omaisiin, eikä kuntaan kohdistu valtion viranomaisten virka-astevalvontaa. Sen sijaan puhutaan seurannasta.<sup>181</sup>

Kuntalain 10 §:n 1–2 mom. mukaan ”Valtiovarainministeriö seuraa yleisesti kuntien toimintaa ja taloutta sekä huolehtii, että kuntien itsehallinto otetaan huomioon kuntia koskevan lainsäädännön valmistelussa. Aluehallintovirasto voi kantelun johdosta tutkia, onko kunta toiminut voimassa olevien lakien mukaan”. AVI voi tutkia kunnan toiminnan lainmukaisuutta niille tehdyn hallintokantelun perusteella, mutta AVI:lla ei ole yleistä toimivaltaa tutkia kunnan toiminnan lainmukaisuutta oma-aloitteisesti.<sup>182</sup> Hallintokantelu toimii laillisuusvalvonnan keinona. Hallintokantelussa tehdään ilmoitus lainvastaisesta menettelystä tai laiminlyönnistä, joka on tapahtunut hallintotoiminnassa<sup>183</sup>. Eläinsuojelulain mukaan AVI huolehtii eläinsuojelulain ”ja sen nojalla annettujen säännösten sekä lopetusasetusten täytäntöönpanosta ja noudattamisen valvonnasta toimialueellaan” (35 §:n 1 mom.). AVI voi siis hallintokantelun johdosta tutkia, miten kunta on järjestänyt löytöeläinten talteenoton alueellaan ja puuttua siinä esiintyviin ongelmiin.

Perustuslain 121 §:n mukaan kunnan hallinto perustuu kunnan asukkaiden itsehallintoon ja ”Kuntien hallinnon yleisistä perusteista ja kunnille annettavista tehtävistä säädetään lailla” (121 §:n 1–2 mom.). Säännöksestä on johdettavissa periaate, jonka mukaan valtion viranomaiset voivat valvoa, ohjata ja seurata kunnan toimintaan vain lainsäädännöllisin perustein, eikä kunta ole valtion viranomaisten alainen.<sup>184</sup>

Perustuslain (731/1999) 2 §:n 3. mom. mukaan ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Tämä säännös on osa oikeusvaltioperiaatetta ja edellyttää, että julkisen vallan käyttäjällä tulee aina viime kädessä olla eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva peruste toimivallalle. Viranomaiselle kuuluvalla toimivallalla täytyy löytyä tuki ja peruste oikeusjärjestyksestä.<sup>185</sup> Toimivaltaa voidaan siis käyttää vain lakiin perustuen ja ainoastaan nimenomaisen, vallan käyttöön oikeuttavan toimivaltaa koskevan normin rajoissa<sup>186</sup>.

---

<sup>181</sup> Mäenpää 2013, s. 272

<sup>182</sup> HE 268/2014 vp, s. 141.

<sup>183</sup> Mäenpää 2013, s. 274.

<sup>184</sup> Harjula–Prättälä 2015, s. 206.

<sup>185</sup> HE 1/1998 vp, s. 74.

<sup>186</sup> Mäenpää 2013, s. 89.

Nämä valvontaa koskevat oikeusnormit ja oikeusperiaatteet voidaan johtaa perustuslaista (731/1999). Perustuslain perusoikeussäännösten tehtävänä on määrittää yleiset rajat viranomaisten toiminnalle ja turvata ihmisoikeuksien toteutuminen.<sup>187</sup> Käyttäessään julkista valtaa viranomaisten on arvioitava ratkaisu- ja toimenpidevalintojaan myös perusoikeuksien näkökulmasta. Valintoja punnitessaan viranomaisten tulee arvioida mm. lainsäädäntöön perustuvien rajoitusten oikeasuhtaisuutta, velvoitteiden täsmällisyyttä, tarkkarajaisuutta ja hyväksyttäviä perusteita ratkaisujensa toteuttamiselle. Rajoitukset hallinnolliselle sääntelylle ja puuttumiselle voidaan johtaa perustuslain vapausoikeuksista, joita pidetään klassisina perusoikeuksina. Perusoikeuksien tarkoituksena on suojella yksilöä suhteessa julkiseen valtaan ja hallintoon, ja niihin voi lisäksi sisältyä viranomaisia velvoittavia ja viranomaisten toimintaa ohjaavia piirteitä.<sup>188</sup> Saraviidan mukaan perustuslain 2 §:n 3 mom. säännöksellä on liittymäkohta lain 118 §:ään, jossa säädetään virkamiehen vastuusta virkatoimiensa lainmukaisuudesta sekä 124 §:ään hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle<sup>189</sup>.

Eläinsuojelulain toteutumista valvotaan mm. tekemällä lain 39 §:n mukaisia tarkastuksia tiloihin, joissa eläintä pidetään. Kunnaneläinlääkärillä ja muilla lain mukaisilla eläinsuojeluviranomaisilla on toimivalta suorittaa tarkastus myös kotirauhan piirissä, joka kuuluu perustuslain 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan, joka on osa perusoikeuksia. Tarkastuksen sisältöä käsitellään tarkemmin omana aiheenaan tämän tutkielman luvussa 5.3.

Perustuslain 10 §:n 1 mom. mukaan ”*jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu*”. Välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä voidaan säätää lailla (10 §:n 3 mom.). Tarkastus- ja valvontatoimenpiteet kotirauhan piirissä edellyttävät siis erityisesti laissa määritellyn toimivallan<sup>190</sup>. Kotirauhan piirin alueellinen ulottuvuus koskee perustuslakivaliokunnan omaksuman tulkinnan mukaan henkilön asuntoa, vaikka kotirauhansuoja sinänsä ulottuu laajemmalle<sup>191</sup>. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 15/2008 vp) mukaan kotirauhan piiriin kuuluvat lähtökohteisesti kaikenlaiset pysyväisluontoiseen asumiseen käytetyt tilat. Valvontaviran-

<sup>187</sup> Mäenpää 2013, s. 45.

<sup>188</sup> Mäenpää 2013, s. 80.

<sup>189</sup> Saraviita 2011, s. 70.

<sup>190</sup> Mäenpää 2013, s. 81.

<sup>191</sup> HE 309/1993 vp, s. 53.

omaisten tarkastusoikeuden ulkopuolelle kuitenkin suljetaan liike- ja varastotiloihin sisältyvät myös asumiseen tarkoitetut tilat.<sup>192</sup>

Kotirauhan piiriin puuttuminen voi olla pääsääntöisesti mahdollista vain tärkeän yleisen edun sitä vaatiessa, ja toimivallan voi antaa vain henkilölle, joka toimii virkavastuulla. Kotirauhan piiriin puuttuminen voi olla mahdollista vain välttämättömissä tilanteissa ja tämä välttämättömyysvaatimus rajoittaa niitä tilanteita, joihin tarkastusvaltuus voidaan myöntää sekä sitä laajuutta, jossa tarkastusvaltuutta voidaan käyttää.

193

Perustuslakivaliokunta katsoo mietinnössään (PeVM 25/1994 vp), että vaikka kotirauha kuuluu perusoikeuksiin, voidaan siihen puuttua välttämättömissä tilanteissa ja puuttumisen edellytyksistä voidaan säätää tavallisella lailla<sup>194</sup>. Eläinsuojelulain valvontaa koskevassa 39 §:ssä säädetään viranomaisten toimivallasta ja niistä kriteereistä, jolloin kotirauhan piiriin voidaan puuttua. Tämä on mahdollista ”jos on aihetta epäillä, että eläintä hoidetaan, kohdellaan tai käytetään” eläinsuojelulain ”taikka sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten tai lopetusasetuksen vastaisesti” (39 §:n 1 mom.). Perustuslain 124 §:n 1 mom. mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle ainoastaan silloin, jos se ei vaaranna perusoikeuksia, ja ”merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan kuitenkin antaa vain viranomaiselle”. Kotirauhan piiriin puuttuminen on puuttumista perusoikeuksiin ja sisältää merkittävää julkista vallan käyttöä. Toimivaltaa suorittaa eläinsuojelulain mukaisia tarkastuksia ei voida antaa muille kuin viranomaisille.

Mäenpää kirjoittaa hallinto-oikeutta koskevassa teoksessaan hallinnollisen sääntelyn muutoksesta ja kehittämisestä, jonka tavoitteena on yksipuolisen julkisen sääntelyn ja valvonnan vähentäminen hallinnon holhoavan otteen supistamiseksi. Suoraa hallinnollista sääntelyä on pyritty tietyillä aloilla purkamaan ja siirtymään väljempään, lähinnä jälkikäteiseen valvontaan. Sääntelyä on karsittu ja muokattu niin, ettei normeilla liian yksityiskohtaisesti puututa kohteensa toimintaan. Tällaisia muutoksia on tehty

<sup>192</sup> PeVL 15/2008 vp, s. 5. Lausunnossa viitataan seuraaviin lähteisiin kotirauhan piirin määrittelyssä: PeVL 8/2006 vp, s. 2/I, PeVL 49/2005 vp, s. 3/II, PeVL 18/2006 vp, s. 4/II sekä PeVL 30/2005 vp, s. 6/I. Ks. myös Saraviita 2011, s. 181–183.

<sup>193</sup> HE 309/1993 vp, s. 53–54.

<sup>194</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 8.

esimerkiksi lupasääntelyssä ja maataloustuotannon omavalvonnan kehittämisessä.<sup>195</sup>

Eläinsuojelun alalla tietynlaisena omavalvontana voidaan pitää eläinsuojelulain 26 §:n 1 mom. mukaista vaatimusta luettelon pitamisestä. Säännöksen mukaan toiminnan harjoittajan on pidettävä ajan tasalla olevaa luetteloa toiminnan kohteena olevista eläinlajeista ja eläimistä, ja luettelo on esitettävä vaadittaessa eläinsuojelun valvontaviranomaisille ja eläinsuojeluvalvojalle. Löytöeläinten tilapäiset talteenottoapaikat kuuluvat tämän normin sääntelyn piiriin, koska niiden toiminta on lain 24 §:n 2 mom. mukaista eläinten välittämistä, säilyttämistä ja hoitamista.<sup>196</sup>

Eläinsuojelulain lisäksi eläintenpitoa koskevasta valvonnasta säädetään mm. laissa eläintunnistusjärjestelmästä (238/2010). Lain tarkoituksena on eläimistä vastuussa olevien toimijoiden, eläinten pitopaikkojen ja eläinten tunnistaminen, rekisteröiminen ja jäljittäminen (1 §:n 1 mom.). Löytöeläinten talteenottoapaikat kuuluvat lain soveltamisalaan, sillä ne toimivat pitopaikkana ”*jossa eläimiä pidetään, kasvatetaan tai hoidetaan pysyvästi tai tilapäisesti*” (5 §:n 1 mom. kohta 9). Eläinten tunnistamisesta ja rekisteröimisestä säädetään myös EU:n lainsäädännössä, esimerkiksi asetuksessa nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmästä<sup>197</sup>. Asetuksen mukaan uuden ja parannetun tunnistusjärjestelmän tarkoituksena on myös edistää eläinten terveyden suojelua<sup>198</sup>.

Mäenpään kirjoitus hallinnollisen sääntelyn väljentämisestä ja karsimisesta on nähtävillä tässä EU-asetuksessa: uudistetun tunnistusjärjestelmän käyttäminen nähdään tarpeellisena ja välttämättömänä, mutta sen käyttöönotto ei saa aiheuttaa kohtuuttomia hallinnollisia muodollisuuksia koskevia vaatimuksia tuottajalle. Hallinnollisen sääntelyn ja valvonnan muodot pyritään nykyään valitsemaan niin, että ne pystyisivät toimimaan kohteensa omilla ehdoilla kannustavasti ja motivoivasti. Sääntelyssä

<sup>195</sup> Mäenpää 2013, s. 70.

<sup>196</sup> Eläinsuojelulain 26 §:n 1 mom. mukaan luetteloa on pidettävä mm. lain 24 §:ssä mainitun toiminnan kohteena olevista eläinlajeista ja eläimistä. 24 § pykälä koskee ammattimaista tai muutoin laajassa mitassa tapahtuvaa seura- ja harrastuseläinten pitoa. Pykälän 2 mom. mukaan sääntely koskee myös eläinten välittämistä, säilyttäväksi ja hoidettavaksi ottamista, joka kuuluu löytöeläinten talteenottoapaikkojen toimintaan.

<sup>197</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 1760/2000 nautaeläinten tunnistus- ja rekisteröintijärjestelmän käyttöönottoamisesta sekä naudanlihan ja naudanlihatuotteiden pakollisesta merkitsemisestä ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 820/97 kumoamisesta (EYVL/ L 204, 11.8.2000)

<sup>198</sup> EYVL L 204, s. 1 kohta 6.

otetaan nykyisin entistä laajemmin huomioon sääntelyn kohteen näkökannat ja siihen liittyvät erityispiirteet.<sup>199</sup>

Hallinnollisen sääntelyn väljentäminen ja purkaminen voivat edistää toimijan toiminnan taloudellista tehokkuutta, ja sitä kautta resursseja vapautuu toiminnan kehittämiseen. Toisaalta, tämä nykyinen suuntaus ei välttämättä toteuta eläinsuojelulain tarkoitusta eläinten suojelemisesta parhaalla mahdollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta sekä eläinten hyvinvoinnin ja hyvän kohtelun edistämisestä (1 §:n 1–2 mom.). Eläintenpidossa ovat vallalla tuotannon tehokkuuden ja taloudellisuuden vaatimukset, jotka eivät aina käytännössä käy yksiin eläinsuojelulain periaatteiden kanssa. Erilaisten omavalvontajärjestelmien kehittäminen on toki yksi tapa edistää eläinten hyvinvointia ja sen valvontaa, mutta yksinään se ei missään nimessä riitä takaamaan eläinten hyvinvointia ja hyvää kohtelua.

Lupajärjestelmät ja muut normatiiviset muodollisuudet lisäävät toimijan kustannuksia ja hallinnollista taakkaa, mutta niiden avulla pystytään valvomaan sitä, että toimijalla on tarvittava koulutus ja osaaminen sekä toiminnassa käytettävät tilat, laitteet, välineet, ravinto yms. ovat asianmukaisia. Eläinsuojelun alalla kuitenkin korostuu viranomaisvalvonnan merkitys ja sen tärkeys, johon liittyy toimijoiden jälkikäteinen ja toistuva valvonta. Tämä koskee myös löytöeläinten talteenottoaikoja.

Erityinen piirre eläinsuojelussa ja sen valvonnassa ovat yksityisten kansalaisten viranomaisille tekemät eläinsuojeluilmoitukset. Eläinsuojeluilmoituksia tehdään vuosi vuodelta enemmän, mikä kertoo ihmisten valveutuneisuudesta ja halusta pitää huolta eläimistä. Haasteena onkin, miten viranomaiset pystyvät vastaamaan tähän kansalaisten aktivoitumiseen eläinten hyvinvoinnin valvojina. Valvontaa tekevien viranomaisten määrä on nykyisellään riittämätön, koska tarkastusten lisäksi viranomaisten pitäisi käydä tarkkailemassa eläintenpitopaikkoja, joissa on ilmennyt eläinsuojelullisia epäkohtia, että ovatko tarvittavat muutokset eläinten hyvinvoinnin parantamiseksi toteutuneet.

---

<sup>199</sup> Mäenpää 2013, s. 70 ja EYVL L 204, s. 2 kohta 13.

## 5.2 Eläinsuojelun valvonta kunnaneläinlääkäriin lakisääteisenä tehtävänä

Kunnaneläinlääkäri on eläinsuojelulain (247/1996) mukainen kunnan eläinsuojeluviranomainen ja hoitaa sen lisäksi eläinlääkintähuoltolaissa (765/2009) säädettyjä kunnan eläinlääkäripalveluja. Tässä tutkielmassa keskitytään tarkastelemaan kunnaneläinlääkäriin eläinsuojeluviranomaisen tehtäviä löytöeläinten talteenottoa paikkojen valvonnassa, kun kyseessä on yksityiseltä toimijalta ostopalveluna hankittu palvelu.

Kunnaneläinlääkäriin tehtävänä on valvoa eläinsuojelulain ”*ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä lopetusasetuksen noudattamista kunnan alueella*” (36 §:n 1 mom.). Paikallistason viranomaisena kunnaneläinlääkäriillä on vankka tietämys kunnan alueella tapahtuvasta toiminnasta, joka liittyy eläinten pitoon. Tämä todetaan hallituksen esityksessä (HE 36/1995 vp), jonka mukaan tehokkaan eläinsuojeluvalvonnan toteutumisessa paikallisella tasolla tapahtuvalla valvonnalla on keskeinen merkitys. Koulutuksensa vuoksi kunnaneläinlääkärit edustavat parasta mahdollista paikallistasolla saatavaa asiantuntemusta eläinsuojelun alalla.<sup>200</sup>

Paikallistason eläinsuojeluviranomaisina toimivat kunnaneläinlääkäriin lisäksi kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija ja poliisi, jotka valvovat eläinsuojelulain ”*ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten sekä lopetusasetuksen noudattamista kunnan alueella*” (36 §:n 1 mom.). Hallituksen esityksen (HE 36/1995 vp) mukaan nämä kolme viranomaista muodostavat yhdessä hyväksyttävät toimintaedellytykset eläinsuojeluvalvonnalle paikallisella tasolla. Kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavan viranhaltijan tehtäviin kuuluu tarkastusten suorittaminen sellaisissa kohteissa, joilla on merkitystä ympäristö- ja elintarvikehygienian kannalta, ja kotieläinyksiköt kuuluvat tällaisiin kohteisiin. Tällöin viranhaltijalla on mahdollisuus puuttua eläintenpidossa esiintyviin eläinsuojelullisiin ongelmiin varsinaisen työnsä ohella. Lisäksi poliisi on kunnan asukkaiden tavoitettavissa kaikkina vuorokauden

---

<sup>200</sup> HE 36/1995 vp, s. 15.

aikoina ympäri vuoden.<sup>201</sup>

Kunnan alueella toimii kolme eri viranomaista eläinsuojelun valvojina. Kaikilla näillä viranomaisilla on sekä koulutuksensa että työnsä kautta hankittua osaamista, jota voidaan hyödyntää valvontatehtävissä ja viranomaisten välisessä yhteistyössä. Eläinsuojelulakiin on kirjattu säännös virka-apun antamisesta. Poliisin on annettava virka-apua muille valvontaviranomaisille ja eläinsuojeluvalvojalle tilanteissa, joissa ”heitä esteetään suorittamasta valvontatehtäväänsä ja esteen poistaminen edellyttää poliisin toimivaltuuksien käyttöä”. Kunnaneläinlääkäri on velvollinen antamaan tarvittaessa virka-apua poliisille, kun kyseessä on eläimeen kohdistuvan menettämisseuraamuksen täytäntöönpano. Laissa säädetään lisäksi Tullin velvollisuudesta antaa virka-apua rajaeläinlääkärille (50 §:n 1–3 mom.).

Eläinsuojelun valvontaan ja kunnaneläinlääkärin asemaan liittyy oikeudellisia ongelmia, joista merkittävin koskee kunnaneläinlääkärin asemaa eläinsuojelun valvontaviranomaisena. Hallitus totesi jo vuoden 1984 esityksessään eläinsuojelulain muuttamisesta (HE 263/1984 vp), että kunnaneläinlääkärin asema eläinsuojelua valvovana viranomaisena on hankala, koska hän joutuu vaatimaan eläinsuojelua koskevien säännösten noudattamista omilta asiakkailtaan. Tämän lisäksi kunnaneläinlääkäri voi joutua vaatimaan poliisikatselmuksen toimittamista asiakkaidensa eläinsuojissa<sup>202</sup>. Kunnaneläinlääkäri joutuu siis olemaan valvontakohteeseensa myös asiakassuhteessa, mikä on ongelmallista esteellisyyden näkökulmasta.

Esteellisyydestä säädetään kuntalain 97 §:ssä. Harjula ja Prättälä määrittelevät esteellisyyden seuraavasti: ”*esteellisyydellä eli jääviydellä tarkoitetaan henkilön sellaista suhdetta asiaan tai asianosaisiin, joka vaarantaa hänen puolueettomuutensa yksittäisen asian käsittelyssä*”. Esteellisyyssäännösten tarkoituksena on turvata kansalaisten luottamus hallintoon ja asioiden käsittelyn puolueettomuuteen.<sup>203</sup> Mäenpään mukaan

---

<sup>201</sup> HE 36/1995 vp, s. 15.

<sup>202</sup> HE 263/1984 vp, s. 4.

<sup>203</sup> Harjula – Prättälä 2015, s. 654.



esteellisyysääntelyn tarkoituksena on estää epäasiallisten seikkojen ja asiaankuulumattomien näkökohtien vaikutus viranomaisen toimintaan hänen käsitellessään hallintoasioita. Esteellisyysääntelyn tavoitteena on lisäksi korostaa hallinnon henkilöstön objektiivisuutta.<sup>204</sup> Kuntalain 97 §:n mukaiset esteellisyysäännökset koskevat kunnanvaltuutettuja, muita luottamushenkilöitä, tilintarkastajaa, kunnan viranhaltijaa ja työntekijää. Tässä tutkielmassa keskitytään kunnan viranomaisena toimivaa kunnaneläinlääkärää koskevaan esteellisyysääntelyyn. Kuntalain 97 §:n 2 mom. mukaan kunnanviranhaltijan esteellisyydestä säädetään hallintolain 27–30 §:ssä.

Hallintolain (434/2003) 27 §:n 1 mom. mukaan ”*Virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen*”. Kunnalliset viranhaltijat kuuluvat laissa tarkoitettuihin virkamiehiin ja näin ollen myös kunnaneläinlääkäri. Säännöksessä käytettyjä ilmaisuja asian käsittelyyn osallistumisesta ja läsnäolosta tarkennetaan hallituksen esityksessä hallintolaiksi (HE 72/2002 vp)<sup>205</sup>. Ilmaisut ovat sisällöltään laajoja ja niillä tarkoitetaan myös kaikkia niitä toimia, jotka edeltävät välittömästi asian ratkaisemista, kuten esittelyä ja valmistelua. Muita asian käsittelyyn liittyviä toimia ovat mm. lausuntojen pyytäminen, asianosaisten kuuleminen ja asiaan liittyvien selvitysten hankkiminen.<sup>206</sup>

Hallintolain 28 §:n 1 mom. säädetään virkamiehen esteellisyysperusteista. Virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;

---

<sup>204</sup> Mäenpää 2008, s. 134.

<sup>205</sup> Tällä tarkoitetaan hallituksen esitystä Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (72/2002 vp).

<sup>206</sup> HE 72/2002 vp, s. 79–80.

4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai

7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.<sup>207</sup>

Kysymys virkamiehen esteellisyydestä asian käsittelyssä on ratkaistava viipymättä ja ratkaisun tekee virkamies itse. Hallintolain mukaan ”Esteellisyyttä koskevaan päätökseen ei saa hakea erikseen oikaisua eikä muutosta valittamalla” (29 §:n 1–3 mom.). Kansalaisten on siis voitava luottaa siihen, että virkamies tietää itse voiko hän käsitellä ratkaistavana olevan asian objektiivisesti. Säännös kuvastaa omalta osaltaan suomalaisten luottamusta hallintoon. Virkamiehen esteellisyyttä voidaan toki perustellusti epäillä, mutta pelkkä todennäköisyys ei yleensä riitä perusteeksi esteellisyysväitteen tutkimiselle. Esteellisyyteen voivat vedota asianosainen tai muu henkilö, joka osallistuu asian käsittelyyn.<sup>208</sup>

---

<sup>207</sup> Lain 28 §:n 1 momentissa läheisellä tarkoitetaan:

1) virkamiehen puolisoa ja virkamiehen lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja virkamiehelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa;

2) virkamiehen vanhempien sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä

3) virkamiehen puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.

Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä henkilöitä.

<sup>208</sup> HE 72/2002 vp, s. 84–85.

Virkamiehen osoittautuessa esteelliseksi on hänen tilalleen määrättävä viipymättä esteetön virkamies. Viranomaisen ”*saa kuitenkin käsitellä kiireellisen asian, jonka ratkaisuun esteellisyys ei voi vaikuttaa*” (HallintoL 30 §:n 1 mom.). Tällainen tilanne voi tulla käytännössä eteen esimerkiksi tilanteessa, jossa virkamiehellä on asiassa sellaista erityistä asiantuntemusta, jota muilla virkamiehillä ei ole, ja siksi hän jatkaa asian ratkaisemista. Syynä voi olla myös puute henkilöstöresursseissa, joka vaikeuttaa esteettömän viranomaisen saamista asiaa ratkaisemaan. Tätä poikkeussääntöä ei kuitenkaan sovelleta sellaisissa tilanteissa, että esteellinen virkamies voisi käsitellä asian silloinkin, kun esteellisyys saattaisi vaikuttaa hänen tekemäänsä ratkaisuun asiassa.<sup>209</sup>

Eläinsuojelun valvontaa hoitavan kunnaneläinlääkärin kohdalla saattaa melko useinkin tulla esiin tilanne, jossa hänen esteellisyyttään voidaan perustellusti epäillä. Kunnaneläinlääkärillä saattaa olla korkeampi kynnyks puuttua eläinsuojelullisiin epäkohhtiin, kun hän on asiakassuhteessa valvontakohteeseensa ja valvontakohte on hänelle läheinen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on kiinnittänyt huomiota kunnaneläinlääkärin esteellisyyteen ottaessaan kantaa kanteluun kunnaneläinlääkärin menettelystä koirahoitolan tarkastusta koskevassa asiassa (EOAK 25.6.2009 4010/4/07). Läänineläinlääkäri oli vaatinut kantelun johdosta kunnaneläinlääkäriä tekemään tarkastuksen koirahoitolaan, vaikka kunnaneläinlääkäri toimi koirahoitolan pitäjän työnantajana ja yhteistyökumppanina. Kunnaneläinlääkäri ei ottanut tekemässään tarkastusraportissaan kantaa kuin yhteen kantelussa esiin nostettuihin puutteisiin koirahoitolan toiminnassa. Tämän lisäksi kunnaneläinlääkäri ei ilmoittanut tarkastuksen tekemisestä, eikä läänineläinlääkäri oma-aloitteisesti sen tuloksista kantelun tehneelle henkilölle, ja myös yhteistyötä poliisien kanssa laiminlyötiin.<sup>210</sup>

Etelä-Suomen lääninhallitus totesi lausunnossaan, että kunnaneläinlääkärin kaksoisrooli otettiin huomioon esteellisyyttä arvioitaessa, ja ettei kunnaneläinlääkärin puolu-

---

<sup>209</sup> HE 72/2002 vp, s. 85.

<sup>210</sup> EOAK 4010/4/07, s. 1.

eettomuus vaarantunut hänen suorittaessaan virkatehtäväänsä. Apulaisoikeusasiamies taas katsoi, että tapausta tulee arvioida hallintolain 28 §:n 1 mom. kohdan 7 perusteella, jonka mukaan virkamies katsotaan esteelliseksi, jos hänen puolueettomuutensa vaarantuu muusta erityisestä syystä. Apulaisoikeusasiamiehen mukaan kunnaneläinlääkärin ja koirahoitolan pitäjän välillä ollut työsuhde muodostaa hallintolain 28 §:n 1 mom. 7 kohdan mukaisen esteellisyyden ja näin ollen kunnaneläinlääkärin olisi tullut pidättäytyä koirahoitolan tarkastuksesta.<sup>211</sup>

Esteellisyyden ongelmaa voi olla käytännössä vaikea ratkaista, koska kunnassa on yleisesti vain yksi kunnaneläinlääkäri. Yhtenä ratkaisuna on se, että kuntaan otettaisiin tavanomaisia eläinlääkäripalveluja tarjoava eläinlääkäri ja eläinsuojeluvalvontaa suorittava eläinlääkäri. Hallitus otti kantaa esteellisyyden ongelmaan esityksessään eläinsuojelulaiksi (HE 36/1995 vp) ja esitti noin 70 eläinsuojeluun keskittyvän eläinlääkärin viran perustamista eläinlääkintöorganisaatioon. Nämä eläinlääkärit toimisivat ainoastaan eläinsuojelun valvojina, jolloin esteellisyyden ongelmaa ei tulisi. Toisena ratkaisuna mietittiin eläinsuojelun valvonnan siirtämistä osaksi poliisitoimintaa. Tällöin eri puolelle maata perustettaisiin noin 70 eläinsuojelupoliisin virkaa, jonka pätevyysvaatimuksena olisi eläinlääketieteen lisensiaatin tutkinto. Hallitus ei kuitenkaan tehnyt esitystä näistä ehdotuksista, koska valvontaorganisaation muuttamisen todettiin rasittavan julkista taloutta kohtuuttomasti.<sup>212</sup>

Kunnaneläinlääkärin asemaan liittyvään esteellisyyden ongelmaan tartuttiin eläinlääkintähuoltolain vuoden 2009 uudistuksen myötä, jolloin valtio alkoi ostaa kunnilta eläinten terveyteen ja hyvinvointiin liittyvää viranomaisvalvontaa. Uudistuksen tavoitteena on aiempaa selkeämmin erottaa toisistaan kunnan eläinlääkäripalveluja ja eläinsuojelun valvontaa hoitavan eläinlääkärin tehtävät toisistaan. Lähes kaikkiin kuntiin perustettiin päätoimisia valvontaeläinlääkärinvirkoja, mutta kaikkia niitä ei ole vielä saatu täytettyä. Tehdyn uudistuksen nähdään kuitenkin parantavan eläinsuojelun valvontaa niin laadullisesti kuin määrällisesti.<sup>213</sup>

---

<sup>211</sup> EOAK 4010/4/07, s. 1–3.

<sup>212</sup> HE 36/1995 vp, s. 15.

<sup>213</sup> Evira 2015, s. 4.

Eläinlääkintähuoltolain (765/2009) mukaan kunnan tulee tehdä suunnitelma järjestämisestään eläinlääkäripalveluista sekä eläinten terveyden ja hyvinvoinnin valvonnan järjestämisestä alueellaan. Suunnitelman tulee sisältää tiedot eläinlääkäripalvelun tuottamistavasta, sen saatavuudesta, laadusta ja mitoituksesta sekä eläinsuojelun valvontaan kuuluvista tarkastuksista, näytteenotoista ja muista toimenpiteistä. Kunnan suunnitelman laatimista ohjaa, valvoo ja arvio Aluehallintovirasto (10 §:n 1–2 mom.). Tätä uudistusta voidaan pitää merkittävänä eläinten hyvinvoinnin kannalta.

### 5.3 Löytöeläinten talteenottoaikojen valvonta

Kunnaneläinlääkärin eläinsuojelulliset tehtävät perustuvat eläinsuojelulain (247/1996) 4. lukuun (39–50 §:t), jossa säädetään eläinsuojelun valvonnasta. Kunnaneläinlääkärillä on oikeus suorittaa tarkastus ”*Jos on aihetta epäillä, että eläintä hoidetaan, kohdellaan tai käytetään tämän lain taikka sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten tai lopetusasetuksen vastaisesti*” (39 §:n 1 mom.). Kunnaneläinlääkärillä voi suorittaa tarkastuksen ilman epäilyäkin ”*sirkuksessa, eläintarhassa, pysyvässä ja kiertävässä eläinnäyttelyssä, eläinkilpailuissa, 16 §:n 4 momentissa tarkoitetuissa tilaisuuksissa*<sup>214</sup> *sekä esityksessä ja näytöksessä, jossa eläimiä on mukana, sekä siellä, missä harjoitetaan 21, 23 tai 24 §:ssä tarkoitettua toimintaa*<sup>215</sup> *taikka 33 c §:n 1 momentissa tarkoitettua ilmoitusta edellyttävää toimintaa*” (39 §:n 2. mom.)<sup>216</sup>. Eläinsuojeluasetuksen (396/1996) 29 §:n 1 mom. mukaan ”*Aluehallintoviraston on ilmoitettava kunnaneläinlääkärille kunnan alueella harjoitettavasta eläinsuojelulain 21, 23 ja 24 §:ssä tarkoitettua toiminnasta*”.

Ilman epäilyä suoritettava tarkastus voidaan siis tehdä yksiköissä, joissa harjoitetaan

<sup>214</sup> Eläinsuojelulain 16 §:n 4 mom. mukaiset tilaisuudet ovat ”*tilaisuuksia, joissa eläimen jalostuksellista arvoa, käyttöarvoa tai muuta ominaisuutta testataan siten, että siitä voi aiheutua eläimelle kipua, tuskaa tai kohtuutonta rasitusta*”.

<sup>215</sup> 21 §:ssä säädetään lihan, munien ja siitosen eläinten tuotantotarhoista, 23 §:ssä riistanhoidollisista tarhoista ja 24 §:ssä ammattimaisesta tai muutoin laajassa mitassa tapahtuvasta seura- ja harrastuseläintenpidosta.

<sup>216</sup> 33 c §:ssä säädetään eläinten lopetukseen liittyvästä toiminnasta ilmoittamisesta.

ammattimaista tai muutoin laajassa mittakaavassa tapahtuvaa eläintenpitoa, esimerkiksi seuraeläinten hoito- tai säilytyspaikassa <sup>217</sup>. Löytöeläinten tilapäisenä talteenottopaikkana toimiva löytöeläinlaitos kuuluu eläinsuojelulain 24 §:n mukaiseen ammattimaiseen tai muutoin laajassa mitassa tapahtuvaan seura- ja harrastuseläinten pitoon. Hallituksen esityksessä (HE 36/1995 vp) asiaa perustellaan sillä, että tällaisessa toiminnassa voi sen taloudellisesta luonteesta johtuen syntyä eläinsuojelullisia epäkohtia melko helposti <sup>218</sup>.

Eviran raportin mukaan puutteet tuotantoeläinten pidossa eivät johdu toimijoiden tietämättömyydestä tai ammattitaidon puutteesta kuin yksittäisissä tapauksissa. Syitä säännöstenvastaisuuteen eläintenpidossa ovat mm. turtuminen omiin toimintatapoihin, omien resurssien väärinarvioiminen ja lisääntyneet tuottavuusvaatimukset. Säännösten noudattaminen saattaa tulla kalliiksi, eikä uusiin lakisääteisiin vaatimuksiin eläintenpidossa varauduta aina ajoissa. Tietämättömyys sekä sosiaaliset ja mielenterveydelliset ongelmat taas tulevat esiin lemmikkieläintenpidossa. Yhtenä ratkaisuna näihin ongelmiin voisi olla se, että eläinsuojeluviranomaiset puuttuisivat eläinsuojelullisiin epäkohtiin nykyistä tehokkaammin antamalla kieltoja ja määräyksiä, joita tehostettaisiin uhkasakolla ja teettämisuhalla. <sup>219</sup>

Kunnaneläinlääkärillä on eläinsuojelulain mukaan tarkastusta suorittaessaan ”oikeus päästä tiloihin, joissa eläintä pidetään, ja ottaa korvauksetta tarkastusta varten tarvittavia näytteitä. Tarkastuksessa voidaan tarkastaa eläin, sen pitopaikka sekä eläintä varten tarkoitetut ravinto, juotava, varusteet ja välineet” (39 §:n 3 mom.). Tarkastuksen yhteydessä kunnaneläinlääkärillä on oikeus ottaa haltuun laite, väline tai aine, joiden käyttö aiheuttaa ilmeisesti eläimelle tarpeetonta kipua tai tuskaa, ja jotka ovat eläinsuojelulain 12 §:ssä kiellettyjä (46 §:n 1–3 mom.). Tarkastuksessa toiminnan harjoittajaa voidaan pyytää esittämään ajan tasalla oleva luettelo toiminnan kohteena olevista eläinlajeista ja eläimistä, tuotantoeläimiä koskeva kirjanpito sekä lopetusasetuksessa edellytetyt asiakirjat (26–26 a §:t ja 39 §:n 3 mom.). Löytöeläinten pitopaik-

---

<sup>217</sup> HE 36/1995 vp, s. 5.

<sup>218</sup> HE 36/1995 vp, s. 32.

<sup>219</sup> Evira 2017, s. 15.

koja tarkastaessaan kunnaneläinlääkäri tarkastaa mm. valtioneuvoston asetuksessa koirien, kissojen ja muiden pienikokoisten seura- ja harrastuseläinten suojelusta (674/2010) säädetyt vaatimukset häkistä tai muusta vastaavasta tilasta<sup>220</sup>.

Kunnaneläinlääkäri voi suorittaa tarkastuksen ja ottaa tarvittavat näytteet myös kotirauhan piirissä. Kotirauhan piiriin kuuluvan tarkastuksen voi suorittaa vain viranomaisen, mutta ei eläinsuojeluvalvoja. Eläinsuojeluvalvoja voi tarvittaessa avustaa viranomaista oman tarkastusoikeutensa rajoissa. Kotirauhan piiriin kuuluvan tarkastuksen on aina perustuttava epäilyyn siitä, että eläimen omistaja tai haltija syyllistyy eläinsuojelulain vastaiseen ja siinä rangaistavaksi säädettyyn menettelyyn, ja vain jos tarkastus on välttämätöntä sen selvittämiseksi (39 §:n 4 mom.).

Tarkastuksessa havaitut lievät eläinsuojelulliset epäkohdat pyritään korjaamaan antamalla eläimen omistajalle tai haltijalle neuvoja eläimen hyvinvoinnin edistämiseksi (40 §:n 1 mom.). Hallituksen esityksen (HE 36/1995 vp) mukaan neuvot voivat koskea mm. eläimen ruokintaa ja liikkumismahdollisuuksia<sup>221</sup>. Mikäli kunnaneläinlääkäri havaitsee tarkastusta tehdessään, että eläinsuojelulaki tai sen nojalla annettua säännöstä tai määräyksiä tai lopetusasetusta rikotaan, on hänellä toimivalta kieltää henkilöä jatkamasta tai toistamasta tällaista menettelyä tai määrätä henkilön asian laatuun nähden riittävässä määrääjässä täyttämään velvollisuutensa (42 §:n 1 mom.).

Määräykset voivat koskea mm. eläimen pitopaikan puhdistamista ja kunnostamista, eläimen hoitoa ja ruokintaa sekä eläimen olosuhteiden ja kunnan tarkastustihetyttä. Määräysten toteuttamiselle tulee antaa määräaika, jonka päätyttyä viranomaisen täytyy varmistaa, että niitä on noudatettu.<sup>222</sup> Eläinsuojeluvalvoja voi neuvoin pyrkiä edistämään eläimen hyvinvointia, mutta kieltojen ja määräysten antaminen kuuluu ainoastaan viranomaisten toimivaltaan. Kieltojen ja määräysten antamisen voidaan tulkita kuuluvan perustuslain 124 §:n 1 momentissa säädettyyn merkittävään julkisen vallan käyttöön, jota sisältäviä tehtäviä ei voida antaa muille kuin viranomaisille. Tä-

---

<sup>220</sup> Ks. mm. asetuksen 13 §:n 2 momentin vaatimukset koiran häkistä tai muusta vastaavasta tilasta eläinsuojelulain 15 §:n 1 momentissa tarkoitettussa löytöeläinten talteenottoaikaissa.

<sup>221</sup> HE 36/1995 vp, s. 32.

<sup>222</sup> HE 36/1995 vp, s. 33.

män tarkoituksena on turvata perustuslain mukaiset perusoikeudet, oikeusturva ja taata hyvä hallinto.

Mikäli henkilö ei noudata eläinsuojelulain 42 §:n nojalla annettuja kieltoja tai määräyksiä, Aluehallintovirasto voi omasta aloitteestaan tai eläinsuojeluviranomaisen pyynnöstä tehostaa niitä ”uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide teetetään laiminlyöjän kustannuksella”. Muilta osin uhkasakosta ja teettämishuosta säädetään uhkasakkolaissa (1113/1990) (43 §:n 1–2 mom.). Hallituksen esityksen (HE 36/1995 vp) mukaan kansalaisten oikeusturvan kannalta on parempi, että pakkokeinojen eli uhkasakon ja teettämishuon asetamisesta päätöksen tekee AVI, eikä yksittäinen virkamies <sup>223</sup>. Eläimen omistajalle tai haltijalle on varattava mahdollisuus tulla kuulluksi ennen eläinsuojelulain 42 ja 43 §:ssä tarkoitettujen päätösten tekemistä ja hänelle on ilmoitettava päätöksestä (45 §:n 1 mom.).

Eläinsuojelullisten syiden niin vaatiessa, on kunnaneläinlääkärillä toimivalta ryhtyä kiireellisiin ja välittömiin toimenpiteisiin turvatakseen eläimen hyvinvoinnin. Kiireelliset toimenpiteet ovat mahdollisia sellaisissa tilanteissa, joissa eläimen hyvinvointi on vaarantunut, eikä voida odottaa, että se parantuisi kieltojen tai määräysten kautta. Kiireellisinä toimenpiteinä ”eläimelle voidaan hankkia hoitoa muualta tai hoitaja taikka rehua tai muita eläimen hyvinvoinnin kannalta ehdottoman välttämättömiä aineita taikka, jos se ei ole mahdollista tai tarkoituksenmukaista, eläin voidaan lopettaa tai toimittaa teurastettavaksi taikka myydä huutokaupalla tai käyvästä hinnasta muuten” (44 §:n 1 mom.). <sup>224</sup> Ennen kiireellisiin toimenpiteisiin ryhtymistä eläimen omistajalle tai haltijalle varataan tilaisuus kuulluksi vain silloin, jos hän on tavattavissa viivyttyksettä (45 §:n 1 mom.).

Kunnaneläinlääkäri käyttää julkista valtaa suorittaessaan eläinsuojelulain 39 §:n mukaisia tarkastuksia. Kunnaneläinlääkärin toimivaltaan kuuluu tulkita, milloin eläintenpidossa ei noudateta lain minimivaatimuksia ja hänellä on oikeus ryhtyä eläinsuojelulaissa tarkoitettuihin toimenpiteisiin (40 ja 42–44 §). Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja sitä on noudatettava tarkoin (PeL 2 § 3 mom.). Säännös rajoittaa kun-

<sup>223</sup> HE 36/1995 vp, s. 33.

<sup>224</sup> HE 36/1995 vp, s. 45–46.



naneläinlääkärin toimivaltaa esimerkiksi tilanteessa, jossa eläin ei voi hyvin mutta sen pidossa noudatetaan eläinsuojelua koskevia minimivaatimuksia. Viranomaisen ei tällöin voi puuttua tilanteeseen muutoin kuin antamalla eläimen omistajalle tai haltijalle ohjeita ja neuvoja eläimen hyvinvoinnin edistämiseksi.

Eläinsuojelu perustuu pitkälti tarkastuksiin ja jälkikäteisellä valvonnalla on siinä suuri merkitys. Maa- ja metsätalousvaliokunta toteaa mietinnössään eläinsuojelulaiksi (MmVM 10/1995 vp), että eläinsuojelun tasoa voitaisiin parantaa muillakin tavoin. Nykyisen jälkikäteisen valvonnan sijaan koko järjestelmää tulisi kehittää neuvonnan ja ohjauksen avulla ennaltaehkäisevämpään suuntaan. Valvontaviranomaisten lisäksi myös eläinten hoitajien ja omistajien omalla aktiivisuudella eläinsuojelun valvonnassa on ratkaiseva merkitys. Yksi keino valvonnan parantamisessa olisi yksityisten toimijoiden omavalvontasuunnitelmat, joissa kuvattaisiin eläinten hyvinvointiin vaikuttavia vaaratekijöitä ja keinoja ongelmien poistamiseksi. Omavalvontasuunnitelmaa ei välttämättä tarvitsisi tarkastuttaa viranomaisilla, mutta se tulisi pyynnöstä esitellä viranomaisille eläinsuojelutarkastuksen yhteydessä.<sup>225</sup>

Valiokunnan esitystä voidaan pitää erittäin hyvänä ratkaisuna, joskaan se ei poista eläinsuojeluviranomaisten ja eläinsuojeluvalvojan suorittaman aktiivisen tarkastustoiminnan tarvetta. Omavalvontasuunnitelman tulisi olla lakisääteinen ja viranomaisien hyväksymä, jotta se todella edistäisi eläinten terveyttä ja hyvää kohtelua. Suunnitelman mallin tulisi olla yhtenäinen, jotta toiminta ei jättäisi tulkinnanvaraa. Eläintenpidossa käytännöt ovat hajanaisia, normit ja ohjeet kaipaavat tarkennusta, ja toimijoiden ohjausta pitäisi lisätä nykyisestään, jotta eläinsuojelun järjestelmää saataisiin kehitettyä ennaltaehkäisevään suuntaan. Tämä veisi toki alussa paljon viranomaisten resursseja, mutta pitkällä aikavälillä se saattaisi vähentää jälkikäteen tapahtuvan viranomaisvalvonnan tarvetta sekä parantaisi eläinten asemaa ja hyvinvointia.

---

<sup>225</sup> MmVM 10/1995 vp, s. 6.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tämän tutkielman tarkoituksena on vastata kysymykseen ”mitkä ovat kunnan tehtävät eläinsuojelussa voimassaolevan eläinsuojelulain mukaan?”. Tämän lisäksi tutkielmassa on pyritty selvittämään, millainen on kunnan toimivalta eläinsuojelulain mukaisten tehtävien hoitamisessa ja miten tehtävien hoito on järjestetty.

Eläinsuojelu tuli osaksi kunnan tehtäviä nykyisen eläinsuojelulain (274/1996) myötä. Aiemmissa eläinsuojelulaeissa (163/1934 ja 91/1971) ei ollut kunnalle kuuluvia tehtäviä. Voimassaolevan eläinsuojelulain mukaan kunnalla on Suomessa velvollisuus huolehtia tilapäisen hoidon järjestämisestä kunnan alueella irrallaan tavatuille ja talteenotetuille kissoille, koirille ja muille vastaaville pienikokoisille seura- ja harrastuseläimille vähintään 15 päivän ajaksi. Tämän jälkeen kunnalla on oikeus myydä, muutoin luovuttaa tai lopettaa eläin (15 §:n 1–2 mom.). Tätä kunnan eläinsuojelullista tehtävää voidaan pitää erittäin tärkeänä eläinten hyvinvoinnin näkökulmasta ja se vastaa eläinsuojelulain tarkoitusta eläinten suojelemisesta ja niiden hyvinvoinnin edistämisestä.

Eläinsuojelullisen ongelman muodostaa kuitenkin se seikka, että kiinniotetut villiintyneet kissat jätettiin eläinten talteenottamista koskevan sääntelyn ulkopuolelle ja niihin sovelletaan metsästyslakia.<sup>226</sup> Metsästyslain (615/1993) mukaan rauhoittamaton eläin voidaan pyydystää ja tappaa (48 §:n 1–3 mom.). Elintarviketurvallisuusviraston (Evira) mukaan villiintynyttä kissaa voi olla hankalaa tunnistaa omistajaltaan karkuun päässeestä kissasta ja siksi Evira suosittaa, että varmintä on toimittaa kissa kunnan löytöeläinten talteenottoaikaan.<sup>227</sup>

Kunnaneläinlääkärillä on varmasti virkansa puolesta toimivalta päättää, milloin kissaa ei lasketa kuuluvaksi eläinsuojelulain 15 §:n mukaisiin talteenotettaviin eläimiin. Tutkimusta tehdessäni en löytänyt vastausta siihen, voiko sellainen löytöeläinten talteenottoaika, joka on kunnan ulkopuolinen muu palvelujen tuottaja, olla vastaanottamatta kissaa, joka vaikuttaa villiintyneeltä eli onko löytöeläinhoitolalla lakiin perustuva toimivalta tehdä tällaisia päätöksiä?

<sup>226</sup> HE 36/1995 vp, s. 25.

<sup>227</sup> Evira: Villintyneisiin kissoihin liittyvä lainsäädäntö, s. 2.

Kunta voi kuntalain (410/2015) 9 §:n 1 mom. mukaan tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne sopimukseen perustuen muulta palvelujen tuottajalta. Kunnan toimivaltaa palvelujen järjestämisessä rajoittaa perustuslain (731/1999) 124 § julkisen hallintotehtävän antamisesta muulle kuin viranomaiselle. Säännöksen 1 mom. mukaan merkittävää julkisen vallan käyttöä sisältäviä tehtäviä voidaan antaa ainoastaan viranomaiselle.

Tutkimuksessani tulin siihen tulokseen, että löytöeläinten talteenottoa ei voida pitää sellaisena tehtävänä, joka sisältää merkittävää julkisen vallan käyttöä. Näin ollen perustuslain 124 § ei rajoita kunnan toimivaltaa päättää siitä, miten se järjestää tilapäisen hoidon talteenotetuille eläimille.

Eläinsuojelulaissa ei säädetä siitä, miten kunnan on järjestettävä tilapäinen hoito. Eläinsuojelulakikaan ei siis rajoita kunnan toimivaltaa talteenotettujen eläinten tilapäisen hoidon järjestämisessä. Kunta voi huolehtia tilapäisen hoidon järjestämisestä itse tai se voi hankkia palvelun ostopalveluna muulta palvelujen tuottajalta. Mikäli kunta hankkii tilapäisen hoidon talteenotetuille eläimille esimerkiksi muulta palvelujen tuottajalta ostopalveluna, on kunta kuitenkin vastuussa siitä, että tilapäisessä hoidossa noudatetaan sitä koskevaa lainsäädäntöä ja kunnalla on vastuu valvoa palveluntuottajan toimintaa.

Hallituksen esityksen (HE 36/1995 vp) sekä maa- ja metsätalousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan osa kunnista oli järjestänyt löytöeläinten talteenoton jo ennen kuin siitä tuli kunnan lakisääteinen tehtävä. Eläinten talteenotto oli yleensä järjestetty sopimalla siitä yksityisen henkilön tai koiratarhan kanssa, ja hallituksen esityksen mukaan tätä käytäntöä voitaisiin edelleen jatkaa kunnassa.<sup>228</sup> Tutkimusta tehdessäni en löytänyt tämän tarkempaa ja ajankohtaisempaa tietoa siitä, miten tilapäinen hoito on käytännössä järjestetty kunnissa. Näiden kahden lähteen perusteella voidaan tulkita, että suurin osa kunnista järjestää löytöeläinten tilapäisen talteenoton hankkimalla palvelun muulta palveluntuottajalta.

---

<sup>228</sup> HE 36/1995 vp, s. 17–18 ja MmVM 10/1995 vp, s. 8.

Tutkimukseni mukaan kunnalla ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta huolehtia eläinsuojelulain 15 §:n tarkoittamien irrallaan tavattujen eläinten kiinniotosta tai kuljetuksesta talteenottoaikaan. Eläinsuojelulaissa ja sitä koskevassa hallituksen esityksessä (HE 36/1995 vp) ei ole määritelty, mikä taho vastaa löytöeläinten kiinniotosta, kuljetuksesta ja niistä aiheutuvista kustannuksista. Tilapäisen hoidon sisällöstä, löytöeläinlaitoloita ja niiden toimintaa koskevista kriteereistä en myöskään löytänyt tietoa virallislähteistä.

Tulin tutkimuksessani siihen tulokseen, että kunnalla on laaja toimivalta päättää siitä, miten se järjestää sille laissa säädetyn tehtävän löytöeläinten tilapäisestä talteenotosta. Toinen tutkimustulokseni on se, että löytöeläinten talteenotto on sisällöltään melko sääntelemätön lainsäädännön osa-alue, eikä nykyisellään täysin tavoita eläinsuojelulain 1 §:n 1–2. mom. mukaista tarkoitusta eläinten suojelemisesta parhaalla mahdollisella tavalla kärsimykseltä, kivulta ja tuskalta sekä eläinten hyvinvoinnin ja hyvän kohtelun edistämisestä. Vaatimus eläinten hyvinvoinnin ja hyvän kohtelun edistämisestä koskee myös viranomaisia.

Kunnallisen itsehallinnon asema on turvattu perustuslaissa ja vahvistettu myös EU:n tasolla, eikä sen merkitystä kansalaisten mahdollisuuksille vaikuttaa asioihinsa paikallisella tasolla voida kiistää. Löytöeläinten tilapäisen hoidon osalta valtion kuntaan kohdistamaa sääntelyä pitäisi kuitenkin tiukentaa, jotta tilapäiselle hoidolle saataisiin yhteiset käytännöt kaikissa Suomen kunnissa. Sääntelyä tulisi kohdistaa etenkin tilapäisen hoidon sisällölle, josta tällä hetkellä kunta voi itse päättää ja sopia löytöeläinlaitolan kanssa. Kuten tutkielmassa aiemmin todettiin, eläinten kohdalla ei voida puhua oikeuksista, oikeudet koskevat vain ihmisiä. Siitä johtuen eläimillä ei ole ihmisten tapaan oikeutta vaatia yhdenvertaista ja tasapuolista hoitoa löytöeläinlaitolassa, mutta eläimille tulisi kuitenkin lailla turvata laadukas ja asianmukainen hoito, joka olisi minimivaatimuksiltaan sama kaikissa kunnissa. Löytöeläinlaitoloille ja niiden toiminnalle tulisi säätää kriteerit, jotta tilapäinen hoito olisi eläinsuojelulain 1 §:n 1–2 mom. mukaista.

Tutkielmani toisena tavoitteena on vastata kysymykseen ”*Mitkä ovat kunnaneläinlääkärin tehtävät eläinsuojelussa voimassaolevan eläinsuojelulain mukaan?*”. Tehtävien lisäksi tutkielman tarkoituksena on selvittää, mikä on kunnaneläinlääkärin toimivalta

eläinsuojelulain mukaisten tehtävien hoitamisessa.

Eläinsuojelun alalla eläinsuojelulaki (247/1996) määrittelee viranomaiselle kuuluvan toimivallan. Kunnaneläinlääkäri on eläinsuojelulain mukainen kunnan eläinsuojeluviranomainen, jonka tehtävänä on valvoa eläinsuojelulain ja sen nojalla annettujen säännösten, määräysten ja lopetusasetuksen noudattamista kunnan alueella (36 §:n 1 mom.).

Kunnaneläinlääkäriin eläinsuojelullisilla tehtävillä on pitkä historia. Kunnaneläinlääkärille annettiin toimivalta puuttua eläinsuojelullisiin epäkohtiin jo vuoden 1934 eläinsuojelulaissa (163/1934). Kunnaneläinlääkärillä oli toimivalta suorittaa katselmus eläimenpitopaikassa ja ryhtyä toimiin eläimen hyvinvoinnin parantamiseksi (6–8 §). Seuraava eläinsuojelulaki (91/1971) saatettiin voimaan vuonna 1971 ja sillä vahvistettiin kunnaneläinlääkäriin toimivalta suorittaa tarkastuksia eläintenpitopaikoissa, jos oli aihetta epäillä, eläintä kohdellaan huonosti (12 §:n 1 mom.). Tämän lisäksi kunnaneläinlääkärillä oli toimivalta puuttua eläinsuojelullisiin epäkohtiin kehottamalla sitä, jonka hallussa eläin on, hoitamaan eläintä asianmukaisesti.

Kunnaneläinlääkäriin nykyiset eläinsuojelulliset tehtävät perustuvat voimassaolevan eläinsuojelulain 4. lukuun (39–50 §:t), jossa säädetään eläinsuojelun valvonnasta. Kunnaneläinlääkäriin eläinsuojelun valvontatehtävään kuuluu tarkastusten suorittaminen eläintenpitopaikoissa. Kunnaneläinlääkärillä on toimivalta suorittaa tarkastus, jos on aihetta epäillä, että eläintä hoidetaan, kohdellaan tai käytetään eläinsuojelulain vastaisesti (39 §:n 1 mom.).

Kunnaneläinlääkärillä on toimivalta suorittaa tarkastus ilman epäilyäkin sellaisissa yksiköissä, joissa harjoitetaan ammattimaista tai muutoin laajassa mittakaavassa tapahtuvaa eläintenpitoa, esimerkiksi seuraeläinten hoito- tai säilytyspaikassa<sup>229</sup>. Löytöeläinten talteenottoa toimiva löytöeläinlaitos kuuluu eläinsuojelulain 24 §:n mukaiseen ammattimaiseen tai muutoin laajassa mitassa tapahtuvaan seura- ja harrastuseläinten pitoon.

---

<sup>229</sup> EsL 39 §:n 2 mom. ja HE 36/1995 vp, s. 5.

Kunnaneläinlääkäri käyttää julkista valtaa tehdessään eläinsuojelulain mukaisia tarkastuksia. Julkisen vallan käyttö on yksipuolista vallan käyttöä, jossa viranomaisen voi tehdä toista osapuolta velvoittavia tai rajoittavia päätöksiä ilman toisen osapuolen suostumusta. Kunnaneläinlääkäri käyttää merkittävää julkista valtaa silloin, kun hän tekee tarkastuksen kotirauhan piirissä. Kotirauhan piiri kuuluu perustuslain (731/1999) 10 §:n mukaiseen yksityiselämän suojaan, joka on osa perusoikeuksia. Kotirauhan piirissä tehtävät tarkastus- ja valvontatoimenpiteet edellyttävät erityisesti laissa määritellyn toimivallan, ja voidaan tehdä vain välttämättömissä tilanteissa. Kunnaneläinlääkärille on annettu tämä toimivalta eläinsuojelulain 39 §:n 4 momentissa. Kunnaneläinlääkärin saattaa olla hankalaa tulkita, onko tilanne sellainen, että hänen on välttämättä puututtava kotirauhan piiriin.

Eläinsuojelulain mukaisen tarkastuksen yhteydessä kunnaneläinlääkärin toimivaltaan kuuluu neuvojen, kieltojen ja määräyksien antaminen eläimen omistajalle tai haltijalle (40 §:n 1 mom. ja 42 §:n 1 mom.). Kunnaneläinlääkäri voi pyytää aluehallintovirastoa tehostamaan antamaansa kieltoa tai määräystä uhkasakolla tai uhalla, että tekemättä jätetty toimenpide tullaan teettämään laiminlyöjän kustannuksella (43 §:n 1 mom.). Viimesijaisena keinona kunnaneläinlääkärillä on toimivalta ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin eläimen hyvinvoinnin turvaamiseksi. Eläimelle voidaan mm. hankkia hoitoa muualta tai se voidaan lopettaa ilman eläimen omistajan tai haltijan kuulemista (44 §:n 1 mom.). Kiireellisiin toimenpiteisiin liittyy merkittävää julkisen vallan käyttöä, sillä perustuslain 15 §:n 1 mom. mukaan jokaisen omaisuus on turvattu, ja tämä säännös on osa perusoikeuksia.

Tulin tutkimuksessani siihen tulokseen, että kunnaneläinlääkärillä on hyvin laaja toimivalta puuttua eläinsuojelullisiin epäkohtiin sekä laajat mahdollisuudet edistää eläinten terveyttä ja hyvää kohtelua. Kunnaneläinlääkäri tulkitsee toimivaltansa perusteella tapauskohtaisesti mm. milloin hän voi puuttua kotirauhaan, milloin eläintenpidossa ei noudateta lain minimivaatimuksia ja milloin hän voi ryhtyä välittömiin toimenpiteisiin.

Kunnaneläinlääkärin toimivaltaa rajoittaa perustuslain 2 §:n 3 mom. mukainen oikeusvaltioperiaate, jonka mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja viranomaisten on toiminnassaan noudatettava tarkoin lakia. Tämän lisäksi kunnaneläinlää-

kärin on toimivaltaa käyttäessään otettava huomioon hallintolain (434/2003) mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet. Hallinnon oikeusperiaatteiden mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa ainoastaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin (6 §:n 1 mom.). Nämä säännökset rajoittavat kunnaneläinlääkärin toimivaltaa esimerkiksi tilanteessa, jossa eläin ei voi hyvin mutta sen pidossa noudatetaan eläinsuojelua koskevia minimivaatimuksia. Viranomainen ei tällöin voi puuttua tilanteeseen muutoin kuin antamalla eläimen omistajalle tai haltijalle eläimen hyvinvoinnin edistämiseksi.

Tutkimusta tehdessäni esiin nousi kunnaneläinlääkärin esteellisyyttä koskeva ongelma. Esteellisyysongelmaa on pyritty ratkaisemaan eläinlääkintähuoltolain (765/2009) uudistuksen myötä, mutta kunnaneläinlääkärin asema on kuitenkin edelleen oikeudellisesti ongelmallinen, koska hän on usein myös asiakassuhteessa valvontakohteeseensa. Asia voitaisiin ratkaista vain siten, että kuntaan palkattaisiin tavanomaisia eläinlääkärintehtäviä suorittavan eläinlääkärin lisäksi ainoastaan eläinsuojelun valvontatyöhön keskittyviä eläinlääkäreitä, jolloin esteellisyyden ongelmaa ei syntyisi. Käytännössä tämä ei välttämättä ole mahdollista taloudellisten ja henkilöressurssien puolesta.

