



HELSINGIN YLIOPISTO

KATSAUKSIA 72/2025

HELSINGIN YLIOPISTO
VALTIOTIETEELLINEN TIEDEKUNTA
KRIMINOLOGIAN JA OIKEUSPOLITIIKAN INSTITUUTTI

Eläinsuojeluvalvonta ja eläinsuojelurikokset: katsaus ja suosituksia

**Rantala Kati, Askolin Aino, Koskela Tarja, Valtonen Elli,
Swan Kirsi, Kupsala Saara, Hänninen Laura**

Eläinsuojeluvalvonta ja eläinsuojelurikokset: katsaus ja suosituksia julkaistaan Krimon Katsauksia-julkaisusarjassa. Se on tehty yhteistyössä Helsingin yliopiston eläinlääketieteellisen tiedekunnan ja Itä-Suomen yliopiston kanssa.

SILE

Hiljaiset toimijat ja laki



HELSINGIN YLIOPISTO
ELÄINLÄÄKETIEELLINEN TIEDEKUNTA



UNIVERSITY OF
EASTERN FINLAND



strateginen TUTKIMUS



Tämä teos on lisensoitu Creative Commons Nimeä 4.0 Kansainvälinen -lisenssillä

JULKAISIJA

Helsingin yliopisto

Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti

www.helsinki.fi/fi/kriminologian-ja-oikeuspolitiikan-instituutti

PL 16 (Snellmaninkatu 10)

00014 HELSINGIN YLIOPISTO

SARJA

Katsauksia 72/2025

ISBN: 978-951-51-0726-8

ISSN: 2342-7779

Esipuhe

Eläinten hyvinvoinnista annettu laki (693/2023) astui voimaan 1.1.2024. Lain uudistuksen yhteydessä lain tavoitteeksi asetettiin eläinten hyvinvoinnin parantaminen. Tämän kirjallisuuskatsauksen materiaali on pääosin ajalta, jolloin voimassa oli vielä eläinsuojelulaki (247/1996). Eläinsuojelulaki painotti eläinten suojelua tarpeettomalta kivulta, kärsimykseltä ja tuskalta. Termit, jotka liittyvät uuden lain painottamaan eläinten hyvinvoinnin parantamiseen, eivät ole vielä vakiintuneet, vaan yleisessä käytössä ovat edelleen termit, jotka viittaavat eläinten suojeluun tarpeettomalta kärsimykseltä. Lisäksi eläimiin kohdistuvista rikoksista puhutaan edelleen eläinsuojelurikoksina rikoslain (39/1889) mukaisesti. Näistä syistä tässä kirjallisuuskatsauksessa käytetään selvyiden vuoksi termiä ”eläinsuojelu” termin ”eläinten hyvinvointi” sijaan viitattaessa viranomaisten eläinten hyvinvointiin liittyvään toimintaan.

Katsauksen tarkoituksena on arvioida eläinsuojeluvalvonnan ja eläinsuojeluasioita koskevan rikosprosessin nykytilaa ja kehittämistarpeita sekä aihepiiriin liittyviä tutkimustarpeita. Katsauksen keskeisenä taustana on oikeusministeriön tiedontarve seuraavasta kirjauksesta pääministeri Orpon hallitusohjelmassa: *”Hallitus selvittää eläinsuojelurikosten rangais-
tuksia ja ryhtyy tarvittaviin toimenpiteisiin sekä arvioi mahdollisuudet
pidentää eläintenpitokieltoja ja tehostaa valvontaa”* (2023, 196). Näkökulmamme on kuitenkin kokonaisvaltainen sisältäen koko valvonnan kentän eli sekä eläinsuojeluvalvontaviranomaisten toiminnan että rikosprosessin ja eläintenpitokiellon määrittämisen (tarkastelusta on kuitenkin rajattu pois eläinkuljetusten ja teurastamojen valvonta sekä luonnonvaraisiin eläimiin ja koe-eläimiin liittyvät kysymykset niitä koskevan tiedon vähäisyyden vuoksi). Eläinsuojeluvalvonta sisältää erityisiä haasteita, joita haluamme avata. Eri viranomaisten toimet myös liittyvät monesti toisiinsa; esimerkiksi rikosprosessi käynnistyy useimmiten eläinsuojelutarkastuksen perusteella. Näihin teemoihin liittyen katsauksessa tarjotaan tutkittuun tietoon, selvityksiin ja tilastotietoihin perustuvia huomioita eläinsuojeluvalvonnan haasteista mahdollisine ratkaisuehdotuksineen.

Tämä katsaus on keskeisen olemassa olevan tiedon kooste eikä sisällä uutta tutkimusta. *Jos tässä katsauksessa esitettyyn tutkimuskeskusteluun on tarpeen viitata, kehotammekin tutustumaan alkuperäiseen tutkimuslähteeseen ja viittaamaan siihen.* Katsaus on rakennettu mahdollisimman ajankohtaisen tiedon varaan. Katsaus tarjoaa kokonaisvaltaisen kuvan eläinsuojeluvalvonnasta haasteineen, ja se on suunnattu kolmen ministeriön hallinnonalalle – oikeusministeriö, sisäministeriö ja maatalousministeriö – eläinten hyvinvointia koskevan lainsäädännön ja sen toimeenpanon sekä

muiden eläinten hyvinvointia edistävien käytännön toimien kehittämiseksi. Katsauksen lopun synteesi eläinsuojeluvalvontaa koskevista kehittämis- ja tutkimustarpeista on katsauksen tekijöiden erityinen kontribuutio eläinten hyvinvointia koskevaan keskusteluun.

Tämän katsauksen laadintaan ei ole saatu erillisrahoitusta. Katsauksen laadinnasta vastaa hanke Lainsäädännön vaikutukset hiljaisiin toimijoihin: Riittämättömästä tietoperustasta osallistaviin ratkaisuihin (SILE), jonka tutkii ns. hiljaisten toimijoiden asemaa lainvalmistelussa ja lainsäädännössä sekä lakien vaikutuksia heihin – tai eläinten osalta niihin. SILE on Strategisen tutkimuksen neuvoston rahoittama. Katsauksen rahoitukseen on osallistunut myös Kriminologian ja oikeuspolitiikan instituutti.

SILE-hankkeen eläintiimistä vastuu katsauksen laadinnan koordinoimisesta, sisällöllisestä jäsentelystä ja tutkimus- ja tilastotiedon kartoittamisesta on ollut SILE-hankkeen vetäjällä, tutkimusjohtaja (VTT) Kati Rantalalla ja tutkimusavustaja Aino Askolinilla (HY, Krimo). Katsauksen muut tekijät ovat aihealueen varsinaisia asiantuntijoita, joilla pitkä kokemus tutkimus- ja opetustyöstä eläinten hyvinvointiin ja valvontaan liittyvien kysymysten parissa. Heitä ovat SILE-hankkeessa dosentti (ELT) Laura Hänninen ja tutkijatohtori (VTT) Saara Kupsala (HY, eläinlääketieteellinen tiedekunta). Lisäksi hankkeen ulkopuolisina asiantuntijoina katsauksen tekoon ovat osallistuneet kliininen opettaja (ELT) Kirsi Swan (HY, eläinlääketieteellinen tiedekunta), dosentti (OTT) Tarja Koskela (Itä-Suomen yliopisto, oikeustieteiden laitos) ja väitöskirjatutkija (ELT) Elli Valtonen (HY, eläinlääketieteellinen tiedekunta).

Kiitämme SILE:n eläintiimistä professori Anna Valrosia (HY, eläinlääketieteellinen tiedekunta) tuesta ja osallistumisesta raportista käytyihin ideointikokouksiin, samoin tutkijatohtori Tomi Lehtimäkeä (HY, Krimo). Kiitämme myös erityisasiantuntija Toni Lahtista (SEY) monista arvokkaista kommenteista, joiden avulla olemme tarkentaneet ja täydentäneet katsauksen tietoperustaa sekä yliopettaja Satu Rantaeskolaa (Poliisiammattikorkeakoulu) koskien poliisin eläinsuojeluasioissa antamaa koulutusta.

Helsingissä 8.4.2025

Tutkimusjohtaja Kati Rantala

Sisällys

ESIPUHE	I
1 JOHDANTO	1
1.1 Katsauksen tarkoitus	1
1.2 Valvontaa ohjaava keskeinen lainsäädäntö.....	2
1.3 Eri viranomaisten tehtävät	4
1.3.1 Eläinsuojeluvalvonta	4
1.3.2 Eläinsuojeluasiat rikosprosessissa.....	9
2 ELÄINSUOJELUVALVONTA KÄYTÄNNÖSSÄ	15
2.1 Tuotantoeläimet tarkastusten kohteina	15
2.2 Lemmikkieläimet tarkastusten kohteina	18
2.3 Eläinsuojeluvalvonnan haasteita.....	20
2.3.1 Laiminlyönnin yhteys sosioekonomisiin haasteisiin.....	20
2.3.2 Valvottavien suhde valvontaan	21
2.3.3 Valvontaeläinlääkärien työn kuormittavuus	23
3 ELÄINSUOJELUASIOIDEN RIKOSPROSESSI KÄYTÄNNÖSSÄ.....	25
3.1 Rikositilanteista rikosepäilyyn	25
3.2 Esitutkinta.....	29
3.3 Syyteharkinta	30
3.4 Käsittely tuomioistuimessa.....	31
3.5 Eläintenpitokielto	39
4 YHTEENVETO JA SUOSITUKSET	44
4.1 Yhteenveto	44
4.2 Periaatteet ja suositukset.....	51
4.2.1 Moniammatillisen yhteistyön edistäminen ja viranomaisten koulutus.....	51
4.2.2 Eläinsuojeluvalvonta	53
4.2.3 Rikosprosessi ja eläintenpitokielto	54
4.3 Tutkimussuosituksia.....	59
4.3.1 Yleisiä tutkimussuosituksia.....	59
4.3.2 Uuden eläinten hyvinvointilain esille nostamia erityiskysymyksiä	62
LÄHTEET	64
LIITE 1 TUTKIMUKSISSA KÄYTETTY AINEISTO.....	68

1 Johdanto

1.1 Katsauksen tarkoitus

Tämä kirjallisuuskatsaus käsittelee tutkimuskirjallisuutta, selvityksiä ja ti-
lastollista tietoa koskien eläinsuojeluvalvontaa ja eläinsuojelurikosten rikos-
prosessia seuraamuksineen: kummankin toimintakentän nykytilannetta ja
historiallista kehitystä sekä risteäviä ulottuvuuksia ja kehittämistarpeita.
Eläinsuojeluvalvonnalla¹ tarkoitamme rikosprosessista riippumatonta val-
vontaa, jota toteuttavat etenkin valvontaeläinlääkärit. Tarkastustoiminta voi
johtaa erilaisiin hallinnollisiin seuraamuksiin, kuten määräyksiin tai kiel-
toihin, joiden noudattamista valvotaan (prosessia, eri toimijoiden rooleja ja
niiden lainsäädännöllistä perustaa avataan tarkemmin seuraavassa luvus-
sa). Eläinsuojelurikosten rikosprosessi alkaa rikosilmoituksesta ja johtaa
mahdollisesti esitutkintaan, syyteharkintaan ja asian käsittelyyn tuomiois-
tuimessa. Rikosprosessi voi päättyä missä tahansa prosessin vaiheessa, tai
se johtaa tuomioon sekä rangaistuksen ja muiden rikoksen perusteella tuo-
mittavien seuraamusten määräämiseen.

Eläinsuojeluvalvonta ja siihen liittyvä tarkastustoiminta sekä rikospro-
sessi ovat toisistaan erillisiä järjestelmiä, mutta niillä on myös risteäviä
yhtymäkohtia silloin, kun valvontaviranomainen epäilee, että eläinten hy-
vinvointisäädöksiä on rikottu. Tällöin valvontaviranomaisen on viipymät-
tä tehtävä asiasta eläinten hyvinvoinnista annetun lain (693/2023) 91 §:n
mukainen ilmoitus poliisille esitutkintaa varten. Valvontaviranomaisiin
lukeutuva poliisi on myös esitutkintaviranomainen. Valvontaviranomaiset
eivät ota kantaa siihen, onko rikos tapahtunut, vaan ainoastaan siihen, onko
eläinten hyvinvointia koskevia säädöksiä rikottu. Eläinten hyvinvointia kos-
kevien säädösten rikkominen ei välttämättä täytä rikoksen tunnusmerkis-
töä. Poliisin tehtäviin esitutkintaviranomaisena kuuluu arvioida, täyttääkö
valvontaviranomaisen epäilemä eläinten hyvinvointia koskevien säädösten
rikkominen jonkin rikoksen tunnusmerkistön.

Katsauksessa tarkastellaan, kuinka eri viranomaiset huolehtivat omalta
osaltaan ja yhdessä eläinten hyvinvoinnin toteutumisesta ja asettavat lain-
säädäntöä rikkoville hallinnollisia tai rikosoikeudellisia seuraamuksia. Vi-
ranomaisten aktiivisuus ja tarkoituksenmukainen yhteistyö edistävät eläin-
ten hyvinvoinnin turvaamista. Tarkastelusta rajataan pois eläinkuljetusten

1 Eläinten hyvinvoinnista annettu lain (693/2023) myötä termi on muuttunut eläinten
hyvinvointivalvonnaksi. Kuten esipuheessa on todettu, se ei ole vielä vakiintunut. Ter-
mit, jotka viittaavat eläinten suojeluun tarpeettomalta kärsimykseltä, ovat edelleen
yleisessä käytössä. Tutkimus, jota käsittelemme, käyttää myös termiä eläinsuojeluval-
vonta. Selkeyden vuoksi käytämme tässä katsauksessa edelleen tätä ilmaisua.

ja teurastamojen valvonta sekä luonnonvaraisiin eläimiin ja koe-eläimiin liittyvät kysymykset.² Raportti keskittyy näin ollen tuotanto- ja seura- ja harrastuseläinten hoitoon, kohteluun ja pito-olosuhteisiin tiloilla, kotipiirissä tai harrastustoiminnassa. Seura- ja harrastuseläimillä viitataan koiriin, kissoihin ja muihin pienikokoisiin eläimiin sekä hevosiin ja muihin isompi-kokoisiin eläimiin, joita pidetään seuran, harrastamisen, kasvattamisen ja myymisen takia.³ Tässä raportissa kirjoitetaan jatkossa yksinkertaisuuden vuoksi lemmikkieläimistä, ellei ole tarkoituksenmukaista toimia toisin. On myös hyvä ottaa huomioon, että monia samanlaisia eläimiä koskee eri lainsäädäntö eläimen käyttötarkoituksen mukaan. Esimerkiksi kani voi määrittäytyä koe-eläimeksi, luonnonvaraiseksi eläimeksi, lemmikkieläimeksi tai tuotantoeläimeksi. Tuotantoeläimellä tarkoitetaan eläintä, joka kasvatetaan tai pidetään elintarvikkeiden, villan, nahan tai turkisten tuotantoa varten taikka muussa tuotantotarkoituksessa (laki eläinten hyvinvoinnista 5 §).

Tässä johdanto-osuudessa tarkastellaan ensin keskeistä eläinsuojeluvalvontaa koskevaa lainsäädäntöä, minkä jälkeen esitellään eläinsuojeluvälvontaa tekevien viranomaisten toimintaa sekä eläinsuojelurikosten rikosprosessia yleisesti. Näiden taustoittavien jaksojen jälkeen raportissa tarkastellaan valvontatoimia ja rikosprosessia käytännössä sekä eläintenpitokieltoa erityiskysymyksenä. Katsauksen lopussa on yhteenvedon yhteydessä kirjallisuudesta nousevia suosituksia.

1.2 Valvontaa ohjaava keskeinen lainsäädäntö

Vuoden 2024 alusta voimaan tulleen eläinten hyvinvoinnista annetun lain (693/2023, jatkossa EHL) esitöissä eläinten todetaan olevan tuntevia olentoja (HE 186/2022 vp), mikä velvoittaa huomioimaan eläinten hyvinvoinnin vaatimukset. EHL korvasi vuonna 1996 voimaan tulleen eläinsuojelulain (247/1996, jatkossa ESL) ja -asetuksen (396/1996). Lain uudistamishanke käynnistettiin jo vuonna 2010. EHL:n tarkoitusta kuvataan lain 1 §:ssä seuraavasti: *“Tämän lain tarkoituksena on edistää eläinten hyvinvointia ja suojella eläimiä parhaalla mahdollisella tavalla niiden hyvinvoinnille aiheutuvalta haitalta. Lain tarkoituksena on myös lisätä eläinten kunnioitusta ja hyvää kohtelua.”* Eläinten hoidon, kohtelun ja pitopaikan

2 Rajausta ei perustu asioiden merkittävyyteen vaan selvityksen käytettävissä oleviin resursseihin yhdistettynä aihepiiriä koskevan tiedon kattavuuteen. Tutkimustietoa on etenkin tuotanto- ja lemmikkieläinten asemasta.

3 <https://www.ruokavirasto.fi/elaimet/elainten-hyvinvointi/elainsuojelu-pitopaikoissa/harrastus--ja-lemmikkielaimet/>

vähimmäisvaatimukset asetetaan EHL:ssa, jota lajikohtaiset asetukset tarkentavat.⁴

Eläinsuojeluviranomaiset, poliisi mukaan luettuna, valvovat eläinten hyvinvointia koskevan lainsäädännön noudattamista. Vuonna 2009 voimaan astuneen eläinlääkintähuoltolain myötä kuntiin on palkattu valtion varoin eläinsuojeluvalvontaan keskittyviä valvontaeläinlääkäreitä. Eläinsuojelua koskevia säännöksiä rikottaessa valvontaviranomaiset voivat ryhtyä välitömiin hallinnollisiin toimiin. Eläinsuojeluviranomaisten tehtävistä, kuten valvontasuunnitelmien laadinnasta ja tarkastuksista, sekä hallinnollisista pakkokeinoista ja seuraamuksista, kuten kielloista, määräyksistä ja eläimen haltuunotosta, säädetään EHL:n 11 ja 12 luvussa. Lisäksi EU:n lainsäädäntö velvoittaa jäsenmaita järjestämään vuosittaisia tuotantoeläinten otanta-tarkastuksia (tarkemmin jaksossa 2.2.1). EU:n maataloustukien saaminen vaatii tuottajilta tiettyjen eläinten hyvinvointivaatimusten noudattamista, joten niiden noudattamatta jättämisestä voi seurata hallinnollisten pakkokeinojen lisäksi taloudellisia sanktioita.

Eläinsuojeluviranomaisten velvollisuudesta ilmoittaa poliisille epäilemistään säädösten rikkomisista säädetään EHL 91 §:ssä seuraavasti: *“Jos on syytä epäillä, että eläinten hyvinvointisäädöksiä on rikottu, valvontaviranomaisen on viipymättä tehtävä asiasta ilmoitus poliisille esitutkintaa varten.”* EHL 88 § edellyttää, että monien muiden eri viranomaisten ja tahojen on ilmoitettava eläinsuojeluviranomaiselle, jos he ovat tehtävissään saaneet tietää avun tarpeessa olevia eläimiä. Tämä koskee esimerkiksi lomittajia sekä sosiaali- ja terveydenhuollossa, palo- ja pelastustoiminnassa sekä seurakunnassa tai muussa uskonnollisessa yhdyskunnassa toimivia henkilöitä. Lisäksi säädetään, että jokaisella on velvollisuus auttaa vahingoittunutta, sairasta tai muutoin avuttomassa tilassa olevaa eläintä tai ilmoittaa eläimen tilanteesta joko sen omistajalle tai valvovalle viranomaiselle (EHL 7 §). Kuka tahansa voi tehdä eläinsuojeluilmoituksen, jos epäilee, että eläintä on kohdeltu huonosti. Eläinsuojeluilmoitus tehdään alueen valvontaeläinlääkärille tai kunnaneläinlääkärille.⁵ Sen voi tehdä myös poliisille tai aluehallintovirastoon erityisesti tapauksissa, joissa on epäselvää, missä kunnassa tapaus on tai jos asia koskee useamman kunnan alueella tapahtuvaa toimintaa.

Eläinsuojeluvalvonnan perusteella tai muuta kautta tehdystä rikosilmoituksesta voi käynnistyä erillinen eläinsuojelurikosprosessi. Eläimiin

4 Asetuksiin sisältyvistä pitkistä siirtymäajoista katso OKV/444/10/2025, https://finlex.fi/api/media/chancellor-of-justice-decision/648153/media/julkaistu_ratkaisu_asetuksiin_sisallytettavat_pitkat_siirtymaajat_OKV_444_10_2025.pdf?timestamp=2025-04-17T04%3A58%3A43.000Z

5 Sen voi tehdä SEY Suomen eläinsuojelu ry:n lomakkeella tai sijaintipaikan mukaan suoraan oman alueen valvontaeläinlääkärille.

kohdistuvista rikoksista ja rikkomuksista sekä niiden seurauksena tuomitavista rangaistuksista säädetään rikoslain (39/1889, myöhemmin RL) 17 luvun 14, 14a ja 15 §:ssä sekä EHL 109 §:ssä. Eläinsuojelurikosta (RL 17:14), lievää eläinsuojelurikosta (RL 17:15) ja eläintenpitokieltoa (RL 17:23) koskeva sääntely siirrettiin eläinsuojelulaista rikoslakiin vuoden 1999 rikoslain kokonaisuudistuksen yhteydessä (HE 6/1997 vp, 158). Eläinsuojelurikoksesta säädettiin törkeä tekemuoto (RL 17:14a), joka lisättiin rikoslakiin vuonna 2011. Menettämisseuraamuksia koskevia säännöksiä uudistettaessa rikoslakiin lisättiin eläintenpitokieltoon liittyvää menettämisseuraamusta koskeva säännös eläintenpitokieltoa koskevaan säännökseen (RL 17:23; HE 80/2000 vp, 38). Eläintenpitokieltoa ja menettämisseuraamusta koskeva sääntely eriytettiin vuoden 2011 alusta voimaan tulleella sääntelyllä, jolloin eläintenpitokieltoa koskeva sääntely jätettiin RL 17:23:ään ja menettämisseuraamuksesta säädettiin oma säännöksensä RL 17:23a (ks. myös HE 97/2010 vp, 25–31).

1.3 Eri viranomaisten tehtävät

1.3.1 Eläinsuojeluvalvonta

Valvonnan perusteet. Valtakunnallisen, alueellisen ja paikallisen eläinsuojeluviranomaisen tehtävänä on valvoa eläinten hyvinvointisäädösten noudattamista. Valvontaviranomaiset ovat velvollisia (EHL 76 §) edistämään eläinten hyvinvointia neuvonnan avulla, mutta mikäli eläinten hyvinvointisäädöksiä ei ole noudatettu, valvontaviranomaisen on ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että niitä noudatetaan. Valvonnasta säädetään EHL:n luvussa 11 ja hallinnollisista pakkokeinoista ja seuraamuksista luvussa 12. Valvonta perustuu etupäässä tarkastuksiin. Tarkastuksella tässä katsauksessa viitataan viranomaisen tekemiin EHL:n 78 §:n mukaisiin tarkastuksiin ja hallinnollisilla pakkokeinoilla EHL:n 12 luvussa kuvattuihin toimenpiteisiin. Otantatarkastuksella viitataan EHL:n 71.2 §:n 6 kohdan ja 72.2 §:n 3 kohdan otantaan perustuviin eläinsuojelutarkastuksiin.

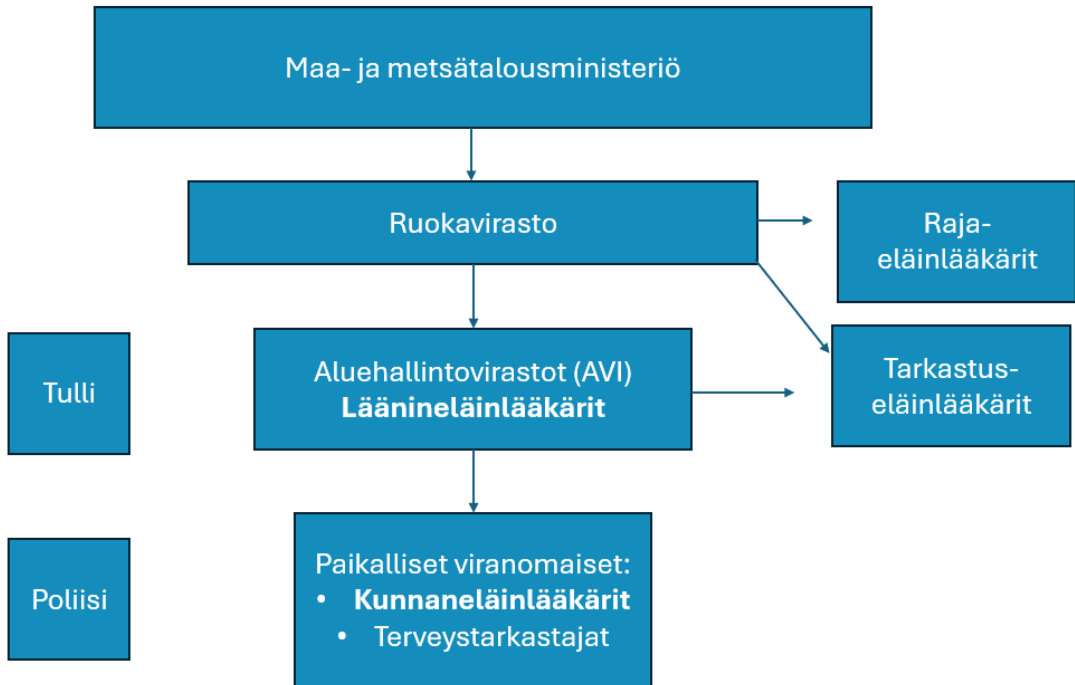
Valvonnan tasot ja toteuttajat. Eläinsuojeluvalvontaa toteutetaan Suomessa neljällä tasolla (kuvio 1). Näitä ovat omasta hallinnonalastaan vastaava maa- ja metsätalousministeriö, Ruokavirasto, aluehallintovirastot ja paikalliset viranomaiset. Eläinsuojeluviranomaisia ovat kunnaneläinlääkäri (eläinsuojelutarkastuksia päätyönään tekevien eläinlääkärien virkanimike on valvontaeläinlääkäri), aluehallintoviraston läänineläinlääkäri, poliisi, tulli ja kunnan terveystarkastajassa yleisimmin terveystarkastaja. Tilastotietoja poliisiin yksinään suorittamista tarkastuksista ei ole saatavilla. Poliisin rooli kuitenkin korostuu kiireellisten toimenpiteiden tekijänä etenkin virka-ajan ulkopuolella akuuteissa tilanteissa.⁶ Tarkastuksissa poliisin rooli on pääsääntöisesti avustava.⁷ Edellä mainittujen toimijoiden lisäksi teurastamoissa eläinsuojeluvalvontaa suorittavat Ruokaviraston nimeämät tarkastuseläinlääkärit ja lihantarkastajat (EHL 71.3 §), ja Ruokavirasto valvoo eläinten hyvinvointisäädösten noudattamista rajatarkastusasemalla ja poistumispaikalla (71.2 §). Edellä on esitelty eläinsuojeluvalvontaa suorittavat viranomaiset kokonaisuudessaan, mutta raportissa ei kuitenkaan käsitellä tarkemmin tullin, tarkastuseläinlääkäreiden tai rajaeläinlääkäreiden toimintaa tai suhdetta eläinsuojelurikoksiin, koska niistä ei ole saatavilla tutkimustietoa.

Maa- ja metsätalousministeriö vastaa ylimpänä viranomaisena eläinten hyvinvointisäädösten täytäntöönpanosta ja noudattamisesta sekä ohjaa Ruokaviraston toimintaa eläinsuojelun osalta. Ruokavirasto suunnittelee, ohjaa ja kehittää valtakunnallisesti eläinten hyvinvoinnin valvontaa sekä valvoo eläinten hyvinvointisäädösten noudattamista (EHL 71.1 §). Aluehallintovirasto toimii vastaavasti toimialueellaan (EHL 72.1 §). Läänineläinlääkärit vastaavat eläinten hyvinvointisäädösten valvonnasta aluehallintovirastoissa (Ruokavirasto, 2024). Kunnaneläinlääkärit (ml. valvontaeläinlääkäri) ja terveystarkastajat valvovat säädösten noudattamista kuntien alueella (EHL 74 §). Poliisi toimii sekä eläinsuojeluviranomaisena (EHL 75 §) että esitutkintaviranomaisena. Poliisi on myös velvollinen antamaan virka-apua muille eläinsuojeluviranomaisille poliisilain (827/2011) 9 Luvun 1 §:n mukaisesti.⁸

6 Tämän lisäksi pelastusviranomaisen antamasta virka-avusta säädetään pelastuslain (379/2011) 50 §:ssä. Kunnaneläinlääkäri on myös velvollinen antamaan virka-apua poliisilaitokselle eläimeen kohdistuvan takavarikon sekä menettämisseuraamuksen täytäntöönpanossa (EHL 90.2 §).

7 EOAK 1035/2001: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu 13.1.2003. Poliisin menettely eläinsuojeluasiassa, kohta 2.2.2.

8 Eläinkuljetuksia valvovat mm. tulli (EHL 73 §), poliisi ja läänineläinlääkärit, mutta eläinkuljetus ja tullin rooli on rajattu katsauksen painopisteiden ulkopuolelle.



Kuvio 1 Eläinsuojelun valvonta ja valvovat viranomaiset

Tarkastukset ja hallinnolliset pakkokeinot

EU:n lainsäädännön velvoittamaa otantaan perustuvaa valvontaa tehdään suomalaisilla maatiloilla vuosittain riskiperustaisesti ja satunnaisotannalla. Valittaessa tiloja riskiperustaiseen valvontaan huomioidaan esimerkiksi aiemmin havaitut hyvinvointiongelmia, puutteet eläinilmoituksissa sekä tilan eläinmäärä (Ruokavirasto, 2023, 5). Lisäksi toteutetaan epäilyyn perustuvaa valvontaa niin tuotantoeläinten kuin lemmikkieläinten suhteen (EHL 78.1 §). Epäilyyn perustuvat tarkastukset tehdään ilmoitusten perusteella. Ilmoituksia tulee viranomaisille useista lähteistä, useimmiten kansalaisilta. Perusteena voi olla myös valvontaviranomaisen oma tai muun viranomaisen epäily eläinten hyvinvointisäännösten rikkomisesta (EHL 88 §). Tyypillisimmin epäilyyn perustuvan tarkastuksen suorittaa kunnan virkaeläinlääkäri, mutta myös terveystarkastajat ja poliisi voivat suorittaa niitä.

Viranomaisella on oikeus tarkastaa luvan- ja ilmoituksenvaraista toimintaa myös ilman epäilyä siitä, että eläinsuojelua koskevaa sääntelyä olisi rikottu (EHL 78.2 §).⁹ Säännöllisiä tarkastuksia pyritään tekemään paikoissa, joissa harjoitetaan ammattimaista tai laajamittaista koirien, kissojen, hevosten tai muiden seura- ja harrastuseläinten pitoa.¹⁰

Valvontaviranomaisella on EHL 78.4 §:n nojalla oikeus ottaa tarkastuksen yhteydessä näytteitä, tallentaa ääntä ja kuvaa, tarkastaa eläin ja pito-paikat sekä muut tilat, ravinto, varusteet ja välineet. Tämän lisäksi heillä on oikeus tarkastaa eläinten pitoon liittyvät asiakirjat. Pysyväisluonteiseen asumiseen käytettävässä tilassa tarkastuksen saa tehdä ja näytteen ottaa vain, jos se on välttämätöntä tarkastuksen kohteena olevien seikkojen selvittämiseksi ja on aihetta epäillä, että eläinten kohtelua, hoitoa tai pitopaikkaa koskevia eläinten hyvinvointisäädöksiä on olennaisella tai vakavalla tavalla rikottu tai rikotaan laissa rangaistavaksi säädetyllä tavalla. Tarkastuksen kotirauhan piirissä saa tehdä vain viranomainen (EHL 78.6 §). Mikäli tarkastuksessa havaitaan, ettei eläinsuojelusäädöksiä ole noudatettu, viranomaisen on EHL 92.1 §:n perusteella ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin sen varmistamiseksi, että eläinsuojelusäädöksiä noudatetaan. Jos havaittu rikkomus on vähäinen, eikä sen korjaaminen vaadi uusintatarkastusta, voi valvontaviranomainen kehottaa säädöksiä rikkovaa joko välittömästi tai määräaikaan mennessä korjaamaan eläinsuojelullisen ongelman tai puutteen. Muussa tapauksessa valvontaviranomainen käynnistää prosessin hallintopakkoasian vireille saattamiseksi.

9 Ilman epäilyäkin valvontaviranomaisella on oikeus tehdä tarkastus:

1) eläintarhassa; 2) pysyvässä eläinnäyttelyssä ja kotieläinpihassa; 3) sirkuksessa; 4) kiertävässä eläinnäyttelyssä; 5) eläinlilpailussa; 6) eläinnäyttelyssä ja siellä, missä eläimiä muutoin pidetään näytteillä yleisölle, käytetään esityksissä tai näytöksissä; 7) siellä missä luonnonvaraisia eläinlajeja tarhataan riistanhoidollisessa tai tuotannollisessa tarkoituksessa; 8) siellä, missä seura- ja harrastuseläimiä pidetään 60 §:ssä tarkoitettulla tavalla ammattimaisesti tai muutoin laajassa mitassa; 9) siellä, missä luonnonvaraisia eläimiä hoidetaan 61 §:ssä tarkoitettulla tavalla; 10) siellä, missä harjoitetaan 67 §:ssä tarkoitettua eläinten lopetukseen liittyvää toimintaa; 11) rajanylityspaikalla, rajatarkastusasemalla, poistumispaikalla ja saapumispaikalla; 12) kaikissa teurastamoiden, riistan käsittelylaitosten ja niiden yhteydessä olevien laitosten sekä poroteurastamoiden ja niiden yhteydessä olevien laitosten eläintiloissa; 13) toiminnanharjoittajan pyynnöstä; 14) rikoslain (39/1889) 17 luvun 23 §:n nojalla määrätyn eläintenpitokiellon noudattamisen valvomiseksi. (EHL 78 §)

10 <https://www.ruokavirasto.fi/elaimet/elainten-hyvinvointi/elainsuojelu-pitopaikoissa/ilmoituksenvarainen-elaintenpito/>

Hallintopakkoasia tarkoittaa sitä, että eläinsuojelusäädöksiä rikkovalle annetaan esimerkiksi määräys (EHL 93 §) noudattaa tiettyjä säädöksiä tai kielto (EHL 95 §) jatkaa tai toistaa säädösten vastaista toimintaa, joko välittömästi tai määräajassa, tai sitä, että toiminta keskeytetään (EHL 96 §)¹¹. Viranomaisen on valvottava, että kehotusta ja hallintopakkoasiassa annettua päätöstä noudatetaan. Määräysten ja kieltojen noudattamista valvotaan uusintatarkastuksin (EHL 92 §). Tarvittaessa aluehallintovirasto voi tehostaa määräystä tai kieltä EHL 103 §:ssä säädetyin tavoin uhkasakolla, toimenpiteiden teettämisellä säädösten rikkojan kustannuksella tai toiminnan keskeyttämisellä. Valvontaviranomainen voi ryhtyä tarvittaessa myös kiireellisen hoidon hankkimiseen tai ottaa eläimen haltuun (EHL 97 §). Lemmikkieläinten vakavissa laiminlyönneissä päädytään usein kiireelliseen haltuunottoon, kun taas tuotantoeläimille järjestetään usein ravintoa, juotavaa sekä eläintenhoitaja. Eläimet voidaan myös myydä, teurastaa tai lopettaa, mikäli hoitoa ei ole mahdollista järjestää (EHL 98 §). Kiireelliset toimenpiteet¹² saattavat olla ristiriidassa eläinten omistajien perusoikeuksien kanssa ja niillä saattaa olla pitkäkestoisia vaikutuksia, minkä takia hallintopakkokeinojen oikea ja puolueeton käyttö on tärkeää (Väärikkälä ym., 2020a). Hallinnollisia pakkokeinoja käytettäessä on myös pidettävä mielessä, että toimenpiteen kohteena oleva eläin on edelleen sen omistajan omaisuutta. Omistusoikeus ei siirry viranomaiselle tai eläinhoitolalle sillä, että eläin otetaan omistajaltaan pois (Koskela 2024, 302–303). Valvontaviranomaisella on oikeus myydä eläin, mutta omistusoikeus ei muutu pelkän myymistä koskevan hallintopäätöksen myötä, vaan vasta sen jälkeisen kaupanteon myötä.

11 Toiminnan keskeyttäminen on uusi hallinnollinen pakkokeino.

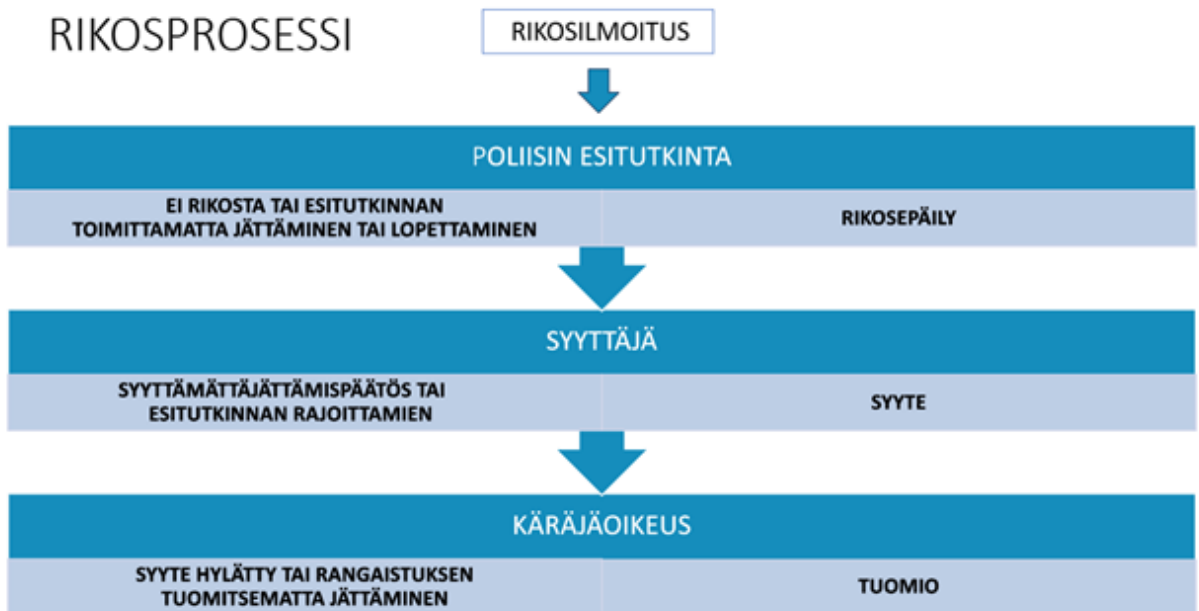
12 1.1.2024 voimaan astuneessa eläinten hyvinvointilaissa puhutaan kiireellisen hoidon hankkimisesta (§97). Tämä sisältää myös haltuunoton ja eläimen muualle toimittamisen. Tämän lisäksi on erikseen pykälä § 98 eläimen myymisestä ja lopettamisesta. Tutkimuksissa, joihin raportissa viitataan, on paljon aineistoja ajalta ennen lainsäädäntömuutosta, joten käytämme aineistoissa esiintyvää ESL:n aikaista termiä ”kiireellinen toimenpide”.

1.3.2 Eläinsuojeluasiat rikosprosessissa

Eläinsuojelurikosten erityisyys. Rikosoikeudellinen puuttuminen katsotaan yleisesti viimesijaiseksi yhteiskuntapolitiikan keinoksi puuttua epätoivottuun käytökseen. Toisaalta toimiakseen tehokkaasti rikosoikeudellinen järjestelmä edellyttää, että rikosoikeudellinen vastuu toteutuu käytännössä (esim. Nuutila, 1997, 35; Tolvanen, 2009, 358, 371; Asp, Ulväng & Jaraborg, 2013, 30–36, 39–45; Melander, 2016, 26–27). Eläinsuojelurikoksiin liittyy erityispiirteitä, joiden vuoksi eläimiin kohdistuvat rikokset ja niiden käsittely eroavat monista muista rikoksista luoden haasteita rikosoikeudellisen vastuun toteutumiselle. Eläinlääkäreillä onkin asiantuntemuksensa perusteella merkittävä rooli rikosoikeudellisten menettelyjen käynnistämisessä, todisteiden keräämisessä ja rikkomusten merkityksen arvioinnissa eläimen hyvinvoinnin kannalta.¹³ Siksi rikosoikeudellisten menettelyjen tehostamiseksi poliisin ja syyttäjien on keskeistä tehdä tiivistä yhteistyötä eläinlääkäreiden kanssa.

Tarkemmin eriteltynä yksi eläinsuojelurikosten erityispiirre on se, että eläin vertautuu lainsäädännössä irtaimeen omaisuuteen, joskaan sitä ei voida kohdella esineenä (HE 186/2022 vp, 38; Kurki 2013; Koskela 2024, 1–8). Arviointi siitä, mikä muodostaa eläimelle aiheutetun tarpeettoman kivun tai kärsimyksen, vaatii myös erityisiä taitoja. Tarja Koskelan (2012, 160–161; 2017, 114; 2021, 161) mukaan näitten syitten takia eläinsuojelutapausten käsittely tulisi ohjata niihin erikoistuneille viranomaisille. Koskela (2020, 265–287; 2022) toteaa myös, että eläimillä ei ole edustajaa ajamassa niiden etuja, mikä osaltaan johtaa siihen, että eläimiin kohdistuneiden rikosten syyteharkinnassa rikoksenteikijän näkökulma voi korostua liikaa. Hän korostaakin, että on tärkeää huomioida uhrin näkökulma tilanteissa, joissa uhri ei itse pysty puolustamaan omia oikeuksiaan (Koskela, 2020, 265–287; 2022, 463–464). Useat tutkimukset osoittavat, että eläimiin kohdistuvista rikoksista määrätään suhteettoman paljon lieviä rangaistuksia. Tähän palataan katsauksessa myöhemmin jaksossa 3.4. Seuraavaksi esitetään rikosprosessin eri vaiheet, ja mitä oheinen kuvio 2 taustoittaa.

13 Eläinlääkäreillä olisi esimerkiksi mahdollisuus vaikuttaa poliisin suorittaman esitutkinnan laatuun ottamalla tarkastuspöytäkirjoja ja hallintopäätöksiä laatiessaan mahdollisuuksien mukaan huomioon ne seikat, joita poliisi esitutkinnassa selvittää (erityisesti ETL 1:2.1:n 1–2 kohta). Esimerkiksi rikoksella saatu säästö on rikoshyötyä, joka on tuomittava valtiolle menetetyksi, ja saadun hyödyn osalta esitutkintaviranomaista auttaisi kuvailu siitä, millä tavoin ja millä aikajänteellä eläimen omistaja on esimerkiksi laiminlyönyt asianmukaisen hoidon. Tällainen kuvailu auttaa poliisia päättämään, millaisesta säästöstä asiassa on ollut kyse.



Kuvio 2 Rikosprosessi tiiviisti

Rikosilmoituksesta esitutkintaan. Esitutinnan taustalla on usein poliisille tehty rikosilmoitus. Eläinsuojeluasioissa rikosilmoitukset perustuvat yleensä kansalaisten, järjestöjen tai viranomaisten tekemiin havaintoihin. Kuten edellä on todettu, valvontaviranomaisen tulee ilmoittaa viipymättä kaikki havaitsemansa eläinsuojelusäädösten rikkominen poliisille mahdollista esitutkintaa varten (EHL 91 §). Valvontaviranomaisen ilmoitus voi perustua paitsi tutkintapyyntöön myös tarkastuspöytäkirjaan, joka on toimitettu poliisille. Poliisin velvollisuutena on asian kirjaaminen poliisi-asiaihin tietojärjestelmään ilmoitustavasta riippumatta. Rikosilmoituksen kirjaamisvelvollisuus koskee myös muiden tehtäviensä myötä esitutkintaviranomaisen tietoon tullutta epäiltyä rikosta, jos esitutkintalaissa (805/2011, myöhemmin ETL) tarkoitetut toimenpiteistä luopumisen edellytykset eivät täyty (ETL 3:1.2). Poliisi aloittaa edellä mainituissa tilanteissa esitutinnan, mikäli katsoo, että asiassa on syytä epäillä rikosta ETL:n 3 luvun 3 §:n 1 momentin mukaisesti.

ETL 1:2.1:n mukaan esitutkinnassa selvitetään epäilty rikos, teko-olosuhteet ja sillä aiheutettu vahinko, siitä saatu hyöty, asianosaiset sekä muut syyteharkintaa ja seuraamusta varten tarvittavat seikat. Esitutinnan aikana siis selvitetään, täyttyykö rikoksen tunnusmerkistö. Tavoitteena on myös hankkia todistusaineisto syyteharkintaa ja oikeudenkäyntiä varten. Poliisi voi ETL 3:9:n nojalla päättää esitutinnan toimittamatta jättämisestä ja

lopettamisesta sellaisen rikoksen johdosta, josta ei ole odotettavissa ankaraa rangaistusta kuin sakkoa, ja jota on kokonaisuutena arvostellen pidettävä ilmeisen vähäisenä, jos asianomistajalla ei ole asiassa vaatimuksia. Arvioitavia seikkoja ovat tällöin teon haitallisuus, vaarallisuus ja toistuvuus (HE 222/2010 vp, 185), samoin yhtenä kriteerinä on vertailu muihin samankaltaisiin tapauksiin (Tolvanen & Kukkonen, 2011, 60). Eläimiä koskeissa tapauksissa on kuitenkin haasteellista määritellä tyyppitapausta, sillä tapausten joukko on laaja ja heterogeeninen (Koskela, 2021, 140). Koska esitutkinnaa tehtyjä virheitä on usein haastavaa korjata myöhemmin (Ervo, 2000, 12), poliisin osaaminen eläimiin kohdistuvissa rikoksissa on niiden erityisluonteen tuomien haasteiden vuoksi erityisen tärkeä.

Lisäksi syyttäjä voi ETL 3:10:n nojalla tutkinnanjohtajan esityksestä päättää, ettei esitutkintaa toimiteta tai se lopetetaan, jos syyttäjä oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997, myöhemmin ROL) 1 luvun 7 tai 8 §:n taikka muun vastaavan lainkohdan nojalla tulisi jättämään syytteen nostamatta eikä tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi syytteen nostamista. Syyttäjä voi tutkinnanjohtajan esityksestä myös päättää, että esitutkinta lopetetaan, jos tutkinnan jatkamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa tutkittavana olevan asian laatuun ja siitä mahdollisesti odotettavaan seuraamukseen tai jos jo suoritettujen esitutkintatoimenpiteiden perusteella on varsin todennäköistä, että syyttäjä tulisi jättämään syytteen nostamatta muulla kuin ROL 1:7–8:ssä mainitulla perusteella. Esitutkinnan lopettaminen edellyttää lisäksi, ettei tärkeä yleinen tai yksityinen etu vaadi esitutkinnan jatkamista. Esitutkinta on kuitenkin aloitettava uudelleen, jos siihen on asiassa ilmenneiden uusien seikkojen vuoksi perusteltua syytä.

Syyttämisestä tuomioihin ja rangaistuksiin

Kun esitutkinta on suoritettu ja on edelleen syytä epäillä rikosta, asia etenee syyttäjälle. Syyttäjän tehtävänä on ROL 1:2.1:n mukaisesti nostaa rikoksesta syyte ja ajaa sitä. Syyttäjällä on lähtökohtaisesti syytepakko. Hänen on ROL 1:6.1:n mukaan nostettava syyte epäilystä rikoksesta, jos hän katsoo, että 1) se on laissa säädetty rangaistavaksi; 2) sen syyteoikeus ei ole vanhentunut ja 3) on olemassa todennäköisiä syitä rikoksesta epäillyn syyllisyyden tueksi. Syyttäjä voi kuitenkin jättää syytteen nostamatta prosessuaalisilla perusteilla (syytteen nostamisen edellytykset eivät täyty) tai ROL 1:7–8:ssä säädettyillä harkinnanvaraisilla perusteilla. Syyte voidaan jättää nostamatta

vähäisyysperusteella¹⁴ tai nuoruusperusteella¹⁵ (ROL 1:7). Lisäksi jollei tärkeä yleinen tai yksityinen etu muuta vaadi, syyttäjä voi ROL 1:8:n nojalla jättää syytteen nostamatta kohtuusperusteella¹⁶, kilpailusperusteella¹⁷ tai kustannusperusteella¹⁸. Kuten Koskela (2022, 452–454; 463–464) painottaa, syyttämättäjättämisen sääntelyssä on kaksi ristiriitaista elementtiä: lainsäädäntö velvoittaa syyttäjää nostamaan syytteen lainvastaisesta teosta, mutta samalla syyttäjällä on harkintavalta jättää syyte nostamatta tietyn edellytyksin. Tämä tuo päätöksentekoon mukaan eettisiä ja arvoihin perustuvia tekijöitä, joita päätöksentekijä ei välttämättä itse tiedosta.

Syytetty voidaan tuomioistuimessa tuomita eläinsuojelurikoksesta (RL 17:14), törkeästä eläinsuojelurikoksesta (RL 17:14a), lievistä eläinsuojelurikoksesta (RL 17:15) tai eläinsuojelurikkomuksesta (EHL 109 §). Eläinsuojelurikos voidaan katsoa törkeäksi, mikäli tekotapa on erityisen raaka tai julma, rikos koskee huomattavan suurta määrää eläimiä tai se tehdään tavoitellen huomattavaa taloudellista hyötyä. Näiden lisäksi rikoksen tulee olla myös kokonaisuutena arvostellen törkeä. Rangaistuksena eläinsuojelurikkomuksesta ja lievistä eläinsuojelurikoksesta voidaan tuomita sakkoa. Eläinsuojelurikoksesta voidaan tuomita sakkoa tai enintään kaksi vuotta vankeutta. Törkeästä eläinsuojelurikoksesta voidaan tuomita neljästä kuukaudesta neljään vuoteen vankeutta.

Eläintenhyvinvointilaissa on kriminalisoitu ihmisen sukupuoliyhteys eläimen kanssa. Teko katsotaan eläinsuojelurikkomukseksi, josta voidaan tuomita rangaistukseksi ainoastaan sakkoa. Teosta otetun kuvan levittäminen puolestaan täyttää sukupuolisiveellisyyttä loukkaavan kuvan

14 ROL 1:7.1.1: epäilystä rikoksesta ei ole odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakko, ja sitä on sen haitallisuus tai rikoksesta ilmenevä epäillyn syyllisyys huomioon ottaen kokonaisuutena arvostellen pidettävä vähäisenä.

15 ROL 1:7.1.2: epäilystä rikoksesta, josta epäilty ei ollut tekohetkellä täyttänyt kahdeksaatoista vuotta ja josta ei olisi odotettavissa ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa tai enintään kuusi kuukautta vankeutta ja jonka katsotaan johtuneen pikemmin ymmärtämättömyydestä tai harkitsemattomuudesta kuin piittaamattomuudesta lain kieltoja ja käskyjä kohtaan.

16 ROL 1:8.1.1: oikeudenkäyntiä ja rangaistusta olisi pidettävä kohtuuttomina tai tarkoituksettomina ottaen huomioon rikoksesta epäillyn ja asianomistajan välillä saavutettu sovinto tai muu epäillyn toiminta tekonsa vaikutusten estämiseksi tai poistamiseksi, hänen henkilökohtaiset olonsa, teosta hänelle aiheutuvat muut seuraukset, sosiaali- ja terveydenhuollon toimet tai muut seikat. Ks. kohtuusperusteen soveltamista eläimiin kohdistuneissa rikoksissa Koskela 2022.

17 ROL 1:8.1.2: epäilty rikos ei yhteisen rangaistuksen määräämistä tai aikaisemmin tuomitun rangaistuksen huomioon ottamista koskevien säännösten johdosta olennaisesti vaikuttaisi kokonaisrangaistuksen määrään.

18 ROL 1:8.1.3: asian käsittelyn jatkamisesta aiheutuvat kustannukset olisivat selvässä epäsuhteessa asian laatuun ja siitä mahdollisesti odotettavissa olevaan seuraamukseen.

levittämisen (RL 17:18) tunnusmerkistön, josta enimmäisrangaistus on kaksi vuotta vankeutta. Rangaistusasteikko on siten ankarampi teosta otetun kuvan levittämisen osalta verrattuna varsinaiseen tekoon. Rangaistusasteikot eivät näin ollen ole tekojen moitittavuuteen nähden suhteellisuusperiaatteen mukaisia, mitä ei voida pitää perusteltuna.¹⁹

Eläintenpitokielto. Eläintenpitokiellosta säädetään RL 17:23:ssä. Eläintenpitokielto on oheisseuraamus, joka määrätään rikoksen johdosta. Kielto voidaan määrätä myös henkilölle, joka jätetään rangaistukseen tuomitsematta esimerkiksi syytakeettomuuden vuoksi. Rikoslain mukaan kielto tulee aina määrätä törkeissä eläinsuojelurikoksissa, ellei ole painavia syitä toimia toisin. Kielto voidaan määrätä myös eläinsuojelurikoksen, lievän eläinsuojelurikoksen, eläinsuojelurikkomuksen tai eläinkuljetusrikkomuksen seuraamuksena. Eläintenpitokielto on turvaamistoimi: kiellolla pyritään estämään uusien rikosten tapahtuminen sekä suojelemaan eläimiä lisäksi lisäkärsimyksiltä. Kieltoon määrätty ei saa omistaa, pitää tai hoitaa eläimiä eikä muutoinkaan vastata eläinten hyvinvoinnista. Kielto voi koskea määrättyjä eläinlajeja tai eläimiä yleensä. Tuomioistuimien voi kuitenkin erityisistä syistä määrätä, että tuomittu saa edelleen omistaa kokonaan tai osaksi eläimiä, jotka eivät ole rikoksen kohteena ja jotka ovat hänen omistuksessaan päätöstä tehtäessä, jos niiden määrittäminen päätöksessä on mahdollista.

Eläintenpitokielto voi olla määräaikaikainen tai pysyvä (RL 17:23). Määräaikaikaisen kiellon minimiaika on yksi vuosi. Kielto voidaan määrätä pysyväksi, jos henkilö tuomitaan törkeästä eläinsuojelurikoksesta, jos kieltoon määrättävälle on aiemmin lainvoimaisesti tuomittu määräaikaikainen eläintenpitokielto tai jos henkilön terveys on pysyvästi heikentynyt ja häntä on pidettävä pysyvästi kykenemättömänä tai soveltumattomana omistamaan, pitämään tai hoitamaan eläimiä taikka muuten vastata niiden hyvinvoinnista. Pysyvän eläintenpitokiellon luettelo on tyhjentävä eli eläintenpitokieltoa ei voida määrätä pysyväksi muilla perusteilla. Eläintenpitokiellossa tarkoitetut eläimet, jotka ovat kieltoon määrättävän hallussa, tulee määrätä valtiolle menetetyksi (RL 17:23.a). Samoin eläintenpitokiellon rikkomisen kohteena olevat eläimet on tuomittava valtiolle menetetyksi.

Oikeusrekisterikeskuksen ylläpitämä eläintenpitokieltorekisteri sisältää tiedot tuomioistuinten määräämistä, voimassa olevista eläintenpitokielloista. Rekisteriin tallennetaan eläintenpitokieltorekisteristä annetun lain (21/2011) 3 §:n mukaan eläintenpitokieltoon määrätyn henkilön nimi, henkilötunnus ja yhteystiedot sekä yksilöidyt tiedot kiellon antaneesta tuomioistuimesta, päätöksen antamisajankohasta ja päätöksen sisältö (mitä eläimiä koskee, kiellon pituus ja mahdolliset poikkeukset kiellosta). Rekisteriin tallennetut tiedot ovat salassa pidettäviä, mutta tietoja voidaan luovuttaa

¹⁹ Tarja Koskelan lausunto hallituksen esitysluonnokseen laiksi eläinten hyvinvoinnista.

salassapitosäännösten estämättä lain 4 §:ssä säädettyille viranomaisille. Lisäksi eläintenpitokieltorekisteristä voidaan antaa ote, jos sen saaminen on perusteltua eläinsuojelun toteuttamiseksi tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten (5 §). Henkilöllä itsellään on oikeus pyytää rekisteristä ote eläimen kantakirjaamista tai jalostusrekisteriin merkitsemistä varten (6 §).

Eläintenpitokiellon valvonnasta säädetään EHL 78.2 §:n 14 kohdassa Eläintenpitokiellon rikkominen tai toimiminen välikätenä sen kiertämiseksi voidaan tuomita eläinsuojelurikkomuksena (EHL 109.2 §:n 22 kohta). Kuten Koskela (2024, 246) toteaa, eläintenpitokiellon valvonta on tarpeen sekä eläinten hyvinvoinnin näkökulmasta että rikosoikeudellisen järjestelmän uskottavuuden vuoksi. Kiellon valvonta ilman epäilyä hyvinvointisäännösten rikkomisesta on kuitenkin mahdollista vain muualla kuin kotirauhan piirissä, sillä Suomen perustuslain (731/1999) 10 §:ssä säädetty yksityiselämän suoja estää eläintenpitokiellon valvonnan kotirauhan suojaamalla alueella. Suojaa voidaan rajoittaa hyväksyttävästä syystä, eikä moitittavuudeltaan vähäisen sakolla rangaistavan rikoksen katsota ylittävän hyväksyttävyyden kriteeriä (ks. tarkemmin Koskela 2024, 246, 265). Koska eläintenpitokiellon rikkominen täyttää vain sakolla rangaistavan eläinsuojelurikkomuksen tunnusmerkistön, epäily kiellon rikkomisesta ei siis riitä perusteeksi kiellon valvonnalle, vaan eläintenpitokiellon valvominen kotirauhan piirissä edellyttää epäilyä eläinten hyvinvointisääntelyn olennaisesta ja vakavasta rikkomisesta. Toisin sanoen eläinten pitäjän tulee epäillä syyllistyneen eläinsuojelurikokseen (voidaan tuomita enintään kaksi vuotta vankeutta) tai törkeään eläinsuojelurikokseen (tuomitaan vankeutta vähintään neljä kuukautta ja enintään neljä vuotta).

2 Eläinsuojeluvalvonta käytännössä

2.1 Tuotantoeläimet tarkastusten kohteina

Tuotantoeläimiin kohdistuvaa eläinsuojeluvalvontaa toteutetaan suomalaisilla tiloilla vuosittain otantatarkastuksina riskiperustaisesti (noin 75 %) ja satunnaisotannalla (noin 25 %) ²⁰ sekä epäilyyn perustuen. Otantatarkastukset ovat Euroopan unionin velvoittamia, ja niitä tehdään kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Tuotantoeläintilojen otantavalvonnat suunnitellaan vuositasolla keskittyen vuosittain tiettyyn eläinlajiin (Ruokavirasto, 2024, 3). Käytännössä tämä tarkoittaa, että valitun eläinlajin tiloja tarkastetaan kyseisenä vuonna aiempaa enemmän. ²¹ Vuonna 2023 tarkastettiin 333 tuotantoeläintilaa, ja painopisteenä olivat broileritilat. Vuosittaiset otantamäärät kuitenkin vaihtelevat, sillä otantaan perustuvan valvonnan toteutumiseen vaikuttaa moni tekijä. Vuonna 2023 lintuinfluenssatilanne sitoi resursseja, minkä lisäksi joissain aluehallintovirastoissa haasteena oli henkilöstövaje (Ruokavirasto, 2024, 5). Näin ollen vuoden 2023 otantavalvontatavoitteesta saavutettiin 79 prosenttia (mt.).

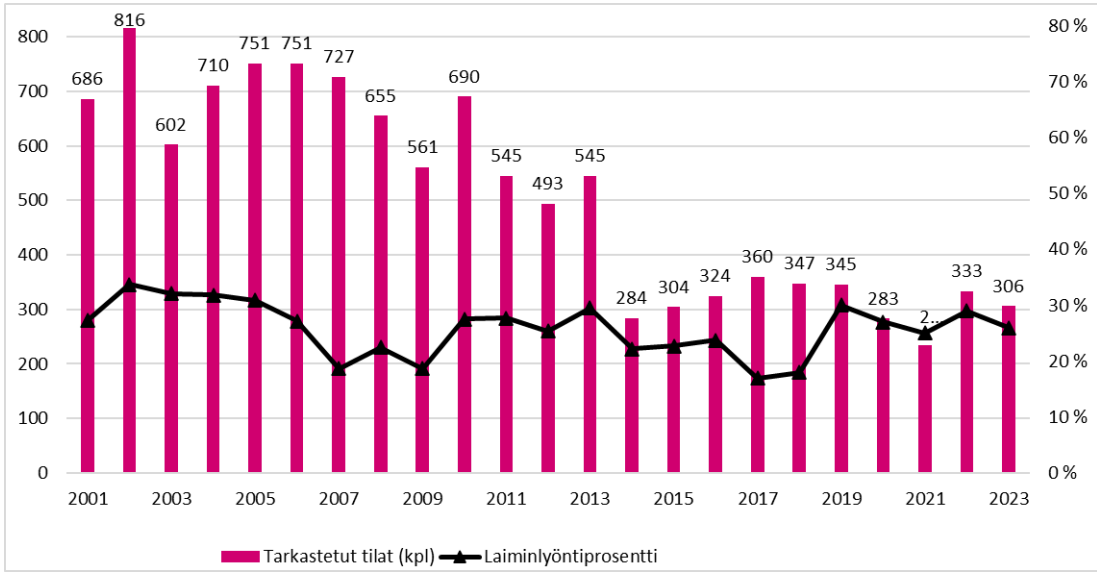
Riskiperustaisissa otantatarkastuksissa hyödynnetään aikaisempien vuosien valvonnoista kertyneitä tietoja. Tämä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että aikaisempina vuosina havaitut laiminlyönnit eläinsuojelusäädösten noudattamisessa lisäävät todennäköisyyttä päätyä valvonnan kohteeksi myös tulevana vuosina. ²² Ruokaviraston (2024, 5) valvontaa koskevassa raportissa todetaan, että painotetuissa riskiperustaisissa tarkastuksissa tilojen valintaa ohjaavat useat tekijät, jotka vaihtelevat eläinlajeittain ja vuosittain. Nautojen kohdalla aiemmat laiminlyönnit eläinten hyvinvoinnissa, tilalla teurastettujen ja kuolleiden nautojen määrä, rekisterimerkintöjen puutteet ja se, ettei tila saanut hyvinvointikorvausta olivat esimerkkejä valvontaa ohjaavista tekijöistä vuonna 2023. Vuonna 2023 siirryttiin niin sanotusta riskipistemallista logistisella regressiolla tehtävään malliin, joka tuo tausta-aineistoa analysoimalla esille tilat, joilla riski laiminlyönneille on suurin (Ruokavirasto, 2024, 13). Mallia käytettiin vuonna 2023 kaikilla

20 <https://www.ruokavirasto.fi/elaimet/elainten-hyvinvointi/elainsuojelun-valvonta/otantaan-perustuvat-tarkastukset/>

21 Vuonna 2023 tarkastettiin 7 % lammastiloista ja 24 % vuohitiloista (vähintään 20 eläintä), 3 % kaikista turkistiloista sekä 7 % sikatiloista ja 3 % nautatiloista (vähintään 10 nautaa tai sikaa). Lisäksi valvontaan valittiin 42 % broileritiloista, joilla on vähintään 500 broileria, ja 6 % tiloista, joilla on vähintään 350 munivaa kanaa. (Ruokavirasto 2023, 5).

22 <https://www.ruokavirasto.fi/elaimet/elainten-hyvinvointi/elainsuojelun-valvonta/otantaan-perustuvat-tarkastukset/>

muilla lajeilla paitsi broileritiloilla, jotka valittiin satunnaisesti. Kuvio 3 alla kertoo, kuinka laiminlyöntiprosentti (niiden tilojen osuus, joilla on havaittu laiminlyöntejä) on pysynyt suhteellisen samana noin 20 vuoden ajan, vaikka tarkastusten määrä romahti vuonna 2014 palaamatta enää ennalleen. Vaikka riskiotannon jatkuva kehittäminen on suunnannut tarkastuksia, ei ole selvää, onko epäkohtien havaitseminen kokonaisuudessaan tehostunut.



Kuvio 3 Otantatarkastuksissa tarkastettujen tilojen lukumäärä vuosina 2001–2023 ja niiden tilojen osuus, joilla havaittu laiminlyöntejä. Lähde: Ruokavirasto (2024, 14)

Vuonna 2023²³ tiloille tehdyissä otantatarkastuksissa 60 %:ssa tapauksista, joissa havaittiin laiminlyöntejä, viranomainen antoi kieltoja, määräyksiä tai ryhtyi kiireellisiin toimenpiteisiin. Tämä luku on vaihdellut eri vuosina; edellisenä vuonna se oli 70 %. Eläinsuojelullisia neuvoja annettiin 40 %:lle tarkastetuista tiloista, joilla oli eläimiä. (Ruokavirasto, 2024, 18).

Tuotantoeläimiin kohdistuvia tarkastuksia tehdään myös **epäilyyn perustuen**. Vuonna 2022 tuotantoeläimiin kohdistuvia epäilyyn perustuvia tarkastuksia tehtiin yhteensä 3 000; kiireellisiä toimenpiteitä toteutettiin viidessä prosentissa sekä määräyksiä ja kieltoja 38 prosentissa näistä

23 Vuoden 2023 raportoinnin suhteen on huomioitava, että lintuinfluenssa sitoi resursseja, osassa AVEista henkilöstövaje vaikutti valvonnan toteutumiseen, minkä lisäksi epäilyyn perustuvien tarkastusten kohdalla vain tammi-lokakuun tiedot saatiin tallennettua järjestelmä uudistuksen vuoksi (Ruokavirasto, 2024, 3). Tästä syystä epäilyyn perustuvien tarkastusten kohdalla on käytetty vuoden 2022 tietoja.

tarkastuksista (Ruokavirasto, 2023).²⁴ Vuonna 2022 eniten epäilyyn perustuvia tarkastuksista tehtiin aikaisempien vuosien tapaan tiloille, joilla oli nautaeläimiä (noin 800 tarkastusta). Tarkasteltaessa tuotantoeläimiin liittyviä epäilyyn perustuvia tarkastuksia on otettava huomioon, että mukaan on laskettu myös esimerkiksi kanat, lampaat ja hevoset, joiden käyttötarkoitusta ei ole mahdollista eritellä Ruokaviraston tietojärjestelmässä.

Väärikkälän ym. (2019) tutkimuksessa selvitettiin, miten sika- ja nautatilat noudattivat lainsäädännön vähimmäisvaatimuksia eläinten hoidossa. Tutkimuksen aineistona oli otantatarkastusten²⁵ raportit vuosien 2010–2015 välillä. Niistä havaittiin, että eläinsuojelusäännösten noudattamisessa oli alueellisia eroja, mikä saattaa viitata vaihteleviin tarkastuskäytänteisiin tai eroihin läänineläinlääkäreiden tulkinnoissa. Suurin osa näistä eroavaisuuksista koski epätarkkoja eläinsuojeluvaatimuksia, kuten ”riittävä lepoalue”. Sikoihin ja nautoihin kohdistuvissa tarkastuksissa havaitaan harvoin aktiivisen väkivallan muotoja (Väärikkälä ym., 2019). Sikoihin ja nautoihin kohdistuvien eläinsuojelusäädösten rikkomusten kohdalla rikosoikeudelliseen menettelyyn näyttävät johtavan pääasiallisesti vakavimmat tapaukset, jotka koskevat pitkäaikaisia laiminlyöntejä hoidossa ja pito-olosuhteissa, kuten elintiloissa, ruokinnassa ja juomaveden saannissa (Väärikkälä ym., 2020b); tästä tarkemmin jaksossa ”Rikosprosessi käytännössä”.

Väärikkälän ym. (2019) tutkimuksen mukaan nautatiloilla eniten puutteita eläinsuojelulainsäädännön noudattamisessa havaitaan syksyisin. Eläinsuojeluun liittyvien laiminlyöntien riskit vaihtelevat eläinlajeittain, tilatyypeittäin ja eläimen käyttötarkoituksen mukaan. Riskitekijöitä, jotka ennustivat eläinsuojelusäädösten laiminlyöntiä, olivat esimerkiksi tilan pieni koko, parsinavetat ja ulkokasvatus. Nautojen kohdalla yleisimmät laiminlyönnit liittyivät riittämättömään lepoalueeseen ja sikojen kohdalla useimmiten virikemateriaalien puutteeseen.

Väärikkälän ym. (2018) tutkimuksessa selvitettiin tuottajien kokemusta valvonnasta ja havaittiin, että tutkituista tapauksista vain puolessa oli toteutettu uusintatarkastus hallintopäätöksen (määräyksen tai kiellon) antamisen jälkeen. Tutkimuksessa aineistona on tuottajille vuonna 2015 lähetetty

24 Epäilyyn perustuva valvonta raportoidaan seuraavalla tavalla: tarkastuskäynnit pitävät sisällään kaikki ne yksittäiset käynnit, joissa on käyty tarkastamassa jokin kohde. Tämän lisäksi Ruokaviraston raporteissa eritellään, kuinka montaa eri eläinlajin edustajaa tarkastuskäynneillä on tarkastettu. Samalta tarkastuskäynniltä voikin näin raportoitua useampi tarkastus, mikäli kohteessa on ollut useampaa eri eläinlajia. Tämä selittää sen, miksi esimerkiksi vuonna 2022 tarkastuskäyntejä on ollut 6089, mutta lemmikkeihin kohdistuvia tarkastuksia noin 5 000 ja tuotantoeläimiin noin 3 000 (Ruokavirasto, 2023).

25 Tässä viitataan siis sekä riskiperustaiseen että satunnaisotantaan perustuvaan valvontaan. Kuten aiemmin luvussa on jo tuotu esiin, nämä tarkastukset ovat EU:n velvoittamia.

kysely. Uusintatarkastuksen olennaisuutta korostetaan esimerkiksi Ket-tusen ym. (2015) elintarvikevalvontaa koskevassa tutkimuksessa. Siinä havaittiin, että hallintotoimien vaikutuksen varmistaminen uusintatarkastuksella oli tärkeää, vaikka suuressa osassa tapauksista ensisijaiset hallinto-toimet johtivatkin toiminnan korjaamiseen.

2.2 Lemmikkieläimet tarkastusten kohteina

Epäilyyn perustuvien eläinsuojelutarkastusten määrä on lähes kaksinker-taistunut 3439:stä 6089 tarkastukseen vuosien 2010 ja 2022 välillä (Evira, 2011; Ruokavirasto, 2023). Erityisesti ovat lisääntyneet lemmikkieläimiin kohdistuvat tarkastukset ja hallinnolliset toimet. Lemmikkieläinten kohdalla tarkastuksia tehdään pääosin epäilyyn perustuen, yleensä kotirauhan piirissä. Tarkastusmäärien kasvu linkittyy etenkin vuonna 2009 kuntiin perustettuihin valvontaeläinlääkäriin virkoihin (Valtonen ym., 2023), joiden haltijat tekevät päätyönään eläinsuojelutarkastuksia ja muita eläinsuojelu-valvontaan liittyviä viranomaistehtäviä.

Vuonna 2022 epäilyyn perustuvista 6089 tarkastuskäynnistä noin 60 prosenttia kohdistui lemmikkieläimiin (Ruokavirasto, 2023). Suurin osa näistä tarkastuksista kohdistui koiriin (noin 3000 tarkastusta) ja kissoihin (noin 1500 tarkastusta) kuten aiempinakin vuosina. Kissojen ja esimerkiksi häikeissä pidettävien eläinten havaitseminen pitopaikan ulkopuolelta ei ole yhtä helppoa kuin koirien, mikä vaikuttanee osaltaan ilmoitusten jakautumiseen eläinlajeittain (Valtonen ym., 2021). Näin ollen eläinsuojelulainsäädännön rikkomista epäiltäessä onkin tärkeää tarkastaa kaikkien tiloissa olevien eläinten hyvinvointi (mt.). Tarkastusmääriä vertailtaessa on myös huomattava, että mikäli tarkastuskohteessa on useita eri eläinlajeja, käynti kirjautuu kaikille näille lajeille, mikä johtaa tarkastusten määrän kertautumiseen eläinlajikohtaisissa raporteissa. Näin ollen eläinlajeittain raportoiduissa tuloksissa yksittäisten tarkastuskäyntien lukumäärä ei ole yhtä korkea.

Yleisimpiä eläinsuojelun epäilyyn perustuvassa valvonnassa sovellettuja hallinnollisia pakkokeinoja ovat kiellot ja määräykset (Ruokavirasto, 2023). Niitä annettiin 26 prosentissa lemmikkieläimiin kohdistuneista epäilyyn perustuvista tarkastuksista vuonna 2022 (mt.). Vaikka kieltojen ja määräysten prosenttiosuus on pienempi kuin tuotantoeläinten kohdalla, on niitä lukumäärällisesti annettu enemmän lemmikkieläinkohteissa, sillä tarkastuksia on määrällisesti ollut enemmän (mt.). Valtosen ym. (2021) pääkaupunkiseudulle keskittyvässä tutkimuksessa havaittiin, että vuosina 2019–2020 lemmikkieläinten kohdalla noin kahdeksassa prosentissa tapauksista havaitut eläinsuojelusäädösten rikkomukset eivät johtaneet mihinkään toimiin.

Vuonna 2022 kiireellisiä toimenpiteitä toteutettiin lemmikkieläinten kohdalla 11 prosentissa tarkastuksista (Ruokavirasto, 2023). Tätä selittänee osaltaan se, ettei lemmikkeihin kohdistu samankaltaista jatkuvaa valvontaa kuin esimerkiksi tuotantoeläimiin, joten tilanteet ovat voineet kehittyä vakaviksi ennen viranomaiselle tehtyä ilmoitusta (Ruokavirasto, 2022). Valtonen ym. (2021) korostavat, että poliisin rooli eläinsuojeluvalvonnassa on tärkeä erityisesti vakavien laiminlyöntien kohdalla ja tapauksissa, joissa eläin täytyy sijoittaa uudelleen. Eläinlääkärit toteuttivatkin tutkimuksen mukaan kiireellisiä toimenpiteitä erityisen usein silloin, kun poliisi oli toimittanut eläimen hoitoon.

Lemmikkien kohdalla rikkomukset koskivat Valtosen ym. (2021) pääkaupunkiseudulle keskittyvän tutkimuksen mukaan useimmiten perushoitoa, kuten ruokintaa ja pitopaikan olosuhteita. Laiminlyönnit havaittiin todennäköisimmin, mikäli eläimestä tehty ilmoitus koski riittämätöntä eläinlääkärihoitoa, tapauksia arvioitiin poliisin tiedoilla tai eläinlääkärin tarkastuskäyntejä oli yksi tai useampi joko ennakkovaroituksella tai ilman. Rikkomuksia ei pääasiallisesti havaittu tarkastusten aikana tilanteissa, joissa ilmoitus oli koskenut eläimiin kohdistettua väkivaltaa. Vertailtaessa eläimiin kohdistuvien ilmoitusten sisältöä ja tarkastuksia havaittiin, että aktiivista väkivaltaa harvoin todetaan tarkastuksissa. Siinä missä 15 prosenttia ilmoituksista koski eläimeen kohdistuvaa väkivaltaa, vain kolmessa prosentissa sitä havaittiin tarkastuksen yhteydessä (Valtonen ym., 2021). Syynä tälle on esimerkiksi se, että väkivaltatapausten todentaminen on haastavampaa muuhun kaltoinkohteluun verrattuna, sillä eläimet voidaan tutkia vain pintapuolisesti tarkastusten yhteydessä. Lisäksi vammojen syyn todentaminen on yleensä mahdotonta ilman oikeuslääketieteellistä patologiaa, eikä väkivallan merkkejä yleensä ole mahdollista todentaa vain eläimen käytöksestä (mt.). Tämä korostaa sekä poliisitutkinnan tarpeellisuutta että silminnäkijäkertomusten tärkeyttä tapauksissa, joissa epäillä väkivaltaa (mt.). Eläimeen kohdistuvan väkivallan toteaminen tarkastuksella johti tyypillisesti poliisille tehtyihin tutkintapyyntöihin ja kiireellisiin pysyviin toimenpiteisiin.

2.3 Eläinsuojeluvalvonnan haasteita

2.3.1 Laiminlyönnin yhteys sosioekonomisiin haasteisiin

Tutkimuksissa on havaittu ihmisten ja eläinten hyvinvoinnin yhteen kietoutuneisuus (Pinillos, 2018; Jegatheesan ym., 2020). Väärikkälän ym. (2020b) tutkimuksessa havaittiin, että tuotantoeläimiin kohdistuvista rikoksista syytetyillä kolme yleisintä selitystä toiminnalleen olivat terveysongelmat (yli puolet vastaajista), taloudelliset ongelmat (16 prosenttia vastaajista) ja liian suuri määrä eläimiä (16 prosenttia vastaajista). Valtosen ym. (2024) tutkimuksen mukaan eläinten kaltoinkohtelulla näyttää olevan yhteys mm. eläinten omistajien taloudellisiin haasteisiin ja terveysongelmiin. Yleisin eläinsuojelulainsäädännön rikkominen on lemmikkieläinten kohdalla eläimille sopimattomat elintilat, mikä liittyy Valtosen ym. (2021) mukaan myös omistajan puutteellisiin tai jopa vaarallisiin asuinoloihin. Tämä korostaa tarvetta eläinsuojeluvalvonnan, muun eläinsuojelutyön, sosiaalityön ja terveydenhuollon väliselle aktiiviselle yhteistyölle. Koskelan (2013) tutkimuksessa havaittiin puolestaan, että tuottajien kohdalla väsymys mainitaan usein syynä eläinten huonoon hoitoon tai hoitamatta jättämiseen. Tuottajien korkea ikä nousee esiin: 11 % tuotantoeläimiin kohdistuneista eläinsuojelurikoksista syytetyistä oli vähintään 65-vuotias (Valtonen ym., 2024).

Eläinlääkärit kohtaavat valvontatilanteissa moninaisia sosiaalisia ja terveyteen liittyviä haasteita, jotka voivat olla eläimiin liittyvien laiminlyöntien taustalla (Andrade & Anneberg, 2014; Devitt ym., 2013). Eläinlääkäreillä ei ole välttämättä ammatillisia pätevyyskysymyksiä kohdata haastavia vuorovaikutustilanteita, kun asiakkailla on vakavia henkilökohtaisia ongelmia (Devitt ym., 2014). Väärikkälä ym. (2020a) korostavat vastaavasti tarvetta valvontaeläinlääkäreiden vuorovaikutuskoulutukselle, ja Valtonen ym. (2021) alleviivaavat tarvetta eläinsuojeluviranomaisten sekä sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten yhteistyölle.

Väärikkälä ym. (2020b) korostavat, että myös taloudellinen hyöty voi houkutella omistajaa laiminlyömään eläinsuojelulainsäädännön vaatimuksia. Taloudellisten syiden takia esimerkiksi eläinlääkäreitä ei kutsuta hoitamaan sairaita tai loukkaantuneita eläimiä, kuivikkeita ei hankita tarpeeksi tai tilojen kunnossapito laiminlyödään. Tutkimuksen (mt., ks. myös EOAK 3971/2020) mukaan näyttää siltä, että eläinsuojelulainsäädännön vaatimusten laiminlyönnistä saatua rikoshyötyä ei ole riittävästi selvitetty rikostutkimuksen aikana, ja siihen tulisi kiinnittää jatkossa huomiota.

2.3.2 Valvottavien suhde valvontaan

Ihmiset erilaisine taustoineen kokevat eläimet ja niiden hyvinvoinnin eri tavoin (McKendree ym., 2014), mikä voi osaltaan aiheuttaa konflikteja ja korostaa valvontaeläinlääkäreiden vuorovaikutustaitojen tärkeyttä (Väärikkälä ym., 2020a). Valvottavien kokemukset valvontatilanteesta vaikuttavat myös valvonnan onnistumiseen.²⁶ Tuottajat yleisesti ymmärtävät tarkastuskäyntien merkityksen, mutta kokemus valvonnasta oli negatiivisempi, mikäli tuottaja oli itse ollut tarkastuksen kohteena. Samoin negatiivinen asenne liittyi siihen, jos tuottaja ei ymmärtänyt tarkastuksen syytä, ei ollut kokenut tulleeensa kuulluksi, hänen tietonsa lain asettamista vaatimuksista olivat riittämättömät, tai hän piti tarkastuskertomusta epäselvänä (Väärikkälä ym., 2018).²⁷ Useampi kuin joka kolmas eläinsuojelurikoksesta syytetty tuottaja vetosi kärkeäoikeudessa siihen, että virkaeläinlääkäri ei ymmärtänyt eläintuotantoa, suhtautui tuottajaan vihamielisesti tai toimi muutoin epäammattimaisesti (Valtonen ym., 2024). Tämä edelleen vahvistaa tutkimuksessa noussutta tarvetta kommunikaatiotaidoille.

Aikaisemmassa tutkimuksessa (Wahlberg, 2010) on tuotu esiin, kuinka tuottajien kuuleminen valvontaprosessissa on ollut puutteellista, sillä virallisesti tuottajia oli kuultu vain noin kahdeksassa prosentissa vuosina 1996–2006 tehdyistä eläinsuojelutarkastuksista. Samoin Koskela (2013) toteaa tutkimuksessaan, että eläinsuojelutarkastuspäätöksissä oli usein puutteita epäillyn kuulemis- ja tiedoksiantotiedoissa. Tutkimuksen aineiston perusteella kuulemismerkinnät olivat yleisesti ottaen hyvin vajavaisia, eikä eläimen omistajan tai haltijan antamia selityksiä juuri koskaan merkitty, vaikka lomakkeessa oli tätä varten oma kohta. On huomattava, että sekä Wahlbergin (2010) että Koskelan (2013) tutkimusaineisto on ajalta ennen valvontaeläinlääkäreiden virkojen perustamista.

Väärikkälän ym. (2018) tutkimuksessa havaittiin myös tilastollisia eroja tarkastuksiin suhtautumisessa: naiset ja nautatilalliset kokivat valvonnan tärkeäksi useammin kuin miehet ja sikatilalliset. Merkitseviä eroja ei kuitenkaan ollut eri ikäryhmien välillä, eikä työkokemuksen määrä vaikuttanut suhtautumiseen merkitsevästi. Tuottajat, jotka kokivat kommunikaation valvovan viranomaisen kanssa helpoksi, tarkastuksen tehdyksi yhteisymmärryksessä ja saavansa uutta tietoa eläinten kasvattamisesta, vastasivat useammin tarkastuskäynnin olleen tarpeellinen. Mikäli käynnin syy, tarkastusraportin sisältö tai tietoisuus valitusoikeudesta olivat vastaajille

26 Tutkimuksen aineistona oli valvontaeläinlääkäreille suunnattu kysely, joka lähetettiin vuonna 2017.

27 Tutkimuksen aineistona oli tuottajille vuonna 2015 lähetetty kysely, jossa kartoitettiin heidän kokemuksiaan valvonnasta.

epäselviä, kokivat he useasti valvonnan rikkovan heidän oikeusturvaansa. Oikeusturvaansa ja tilan rutiineja vastaajat kokivat rikotun useimmiten silloin, kun tarkastuskäynnit tehtiin ilman etukäteisilmoitusta. Suurin osa suomalaisista tiloista on perheviljelmiä, ja näin ollen tuottajat voivat kokea tarkastuskäynnin rikkovan heidän kotirauhaansa. Väärikkälä ym. (2018) toteavat, että lisätutkimusta tarvitaan siitä, voisiko valvonta tehostua, mikäli siitä ilmoitettaisiin etukäteen, sillä vastaajat kokivat ennakkoilmoituksella tehdyt käynnit positiivisemmin ja voisivat näin myös olla vastaanottavaisempia muutoksille.

Eläinsuojeluvalvonnassa yllätystarkastusta voidaan yleensä pitää perusteltuna, sillä ennalta ilmoittaminen saattaa vaarantaa tarkastuksen tarkoituksen. Kyse on harkinnasta, jossa huomioon otettavia seikkoja ovat tilanteen kiireellisyys eläinten hyvinvoinnin kannalta, tarkastuksen kohteiden mahdollisuus olla läsnä tarkastuksessa sekä viranomaisten muut työtehtävät (HE 186/2022 vp, 173). Tarkastuksista ei ilmoiteta etukäteen sattumanvaraisesti, vaan valvontaeläinlääkäri tekee etukäteistietojen perusteella arvion siitä, vaarantaako tarkastuksesta ilmoittaminen sen tarkoituksen. Tyypillisesti tarkastuksesta ilmoitetaan silloin, kun epäilty epäkohta on sen laatuinen, että sitä ei voi korjata hetkellisesti kuntoon tarkastuksen ajaksi, kuten eläimen hoitamaton sairaus. Valtosen ym. (2021) tutkimuksessa havaittiin, että valvontaeläinlääkärit toteavat eläimiin kohdistuvia laiminlyöntejä yhtä usein tarkastuksissa, jotka on tehty ennakkoilmoituksella eläimen pitäjälle, ja tarkastuksissa, jotka on tehty ilman ennakkoilmoitusta. Valtonen ym. (2021) toteavat tämän olevan linjassa Väärikkälän ym. (2018; 2020b) tulosten kanssa, joiden mukaan eläinsuojelulain vähimmäisvaatimukset eivät ole eläinten omistajille selviä tai he ovat muusta syystä kykenemättömiä tai haluttomia noudattamaan niitä.

Edellä todettiin, että riittämätön lainsäädännön tuntemus on yksi syy tuottajien negatiiviseen asenteeseen valvontaa kohtaan (Väärikkälä ym., 2018). Suurin osa valvontaa koskevan kyselyn vastaajista koki tuntevansa eläinsuojelulainsäädännön vaatimukset, ja ne, jotka eivät kokeneet tuntevansa lainsäädäntöä, selittivät sen johtuvan pääosin siitä, että lainsäädäntöä oli vaikea tulkita sen abstraktiuden takia (Väärikkälä ym., 2018). Kaksi kolmesta (66 %) vastaajasta koki tuntevansa tuotantoeläimiä koskevaa lainsäädäntöä riittävästi ja neljäsosa koki sen sijaan tuntevansa lainsäädäntöä riittämättömästi. Käräjäoikeuksissa eläinsuojelurikoksista syytetyistä tuottajista 15 % oli lainsäädännön tulkinnasta eri mieltä viranomaisten kanssa (Valtonen ym., 2024). On kuitenkin syytä huomata, että tutkimukset on toteutettu aikaisemman eläinsuojelulainsäädännön aikana, ja tilanne voikin olla erilainen nykyhetkellä tai ylipäänsä sen jälkeen, kun EHL:n nojalla annetut eläinlajikohtaiset asetukset on uudistettu. Lain vähimmäisvaatimusten tulkinta voi myös vaihdella valvontaviranomaisen mukaan, mikä saattaa

johtaa tuottajien eriarvoiseen kohteluun (Väärikkälä ym., 2018). Väärikkälä ym. (2018) arvioivat, että sekä valvontaviranomaisten että tuottajien kouluttaminen lainsäädännöstä voi johtaa parempaan suhtautumiseen tarkastuksia kohtaan.

Toisaalta Väärikkälän ym. (2019) tutkimuksessa on havaittu, että opeusmateriaalien ja neuvojen jakaminen tuottajille ei välttämättä takaa eläinten olojen parantuvan. Tutkimuksen aineistona on vuosien 2010–2015 välillä tehtyjen otantatarkastusten raportit. Esimerkiksi Elintarviketurvalisuusviraston Eviran (nyk. Ruokavirasto) ja muiden sidosryhmien toteutama kansallinen ohjelma, jossa tarkoituksena oli parantaa vasikoiden elinolosuhteita, ei tutkimuksen mukaan johtanut merkittäviin parannuksiin. Vasikoiden pito-olosuhteiden vähimmäisvaatimukset on selvästi määritelty lainsäädännössä, joten mahdollisia syitä muutosten hitauden taustalla voi olla esimerkiksi tuottajien kyvyttömyys löytää tietoa lainsäädännön vaatimuksista, haluttomuus noudattaa niitä investointikustannusten vuoksi tai kyvyttömyys nähdä vasikoiden hoidosta koituvia hyötyjä (mt.).

2.3.3 Valvontaeläinlääkärien työn kuormittavuus

Valtonen ym. (2021) toteavat tutkimuksessaan, että suurta osaa eläinsuojelulainsäädännön rikkomista koskevista epäilyistä ei ilmoiteta virallisesti poliisille.²⁸ Saman tutkimuksen mukaan valvontaviranomaisten ilmoituskäytännöt ovat lisäksi kirjavaisia, minkä toteaa myös oikeusasiamies ratkaisussaan (EOAK/3971/2020). Oikeusasiamiehen mukaan yleisin ilmoitustapa näyttää olevan, että valvontaviranomainen toimittaa poliisille jäljennöksen eläinsuojelutarkastuspöytäkirjasta, mutta kaikki tällaiset ”ilmoitukset” (pöytäkirjat) eivät vaikuta perustuneen eläinsuojelulain 63 §:ään (nykyisin EHL 91 §).²⁹

Valvontaviranomaisten ilmoituspassiivisuuden taustalla voi tutkimuksen mukaan vaikuttaa valvontaeläinlääkärien työn kuormittavuus (Väärikkälä ym., 2020a). Liiallinen työmäärä ja toistuvat uhkaavat tilanteet lisäävät työn kuormitusta (mt.). Epäselvyydet tarpeettoman kärsimyksen määritelmässä (Baumgaertner, 2016) sekä poliisin ja valvontaeläinlääkäreiden rajallisten resurssien riittäminen vain vakavimpiin tapauksiin (Valtonen ym., 2021) voivat vaikuttaa valvontaeläinlääkäreiden ilmoituskäytäntöihin. Lisäksi muissa maissa tehtyjen tutkimusten mukaan eläinten omistajiin kohdistuva

28 Myös Koskela (2013) on havainnut aiemmassa tutkimuksessaan (aineistot vuosilta 2006–2009), etteivät eläinlääkärit välttämättä aina ilmoittaneet poliisille ensimmäisellä valvontakäynnillä eläinsuojelusäädösten rikkomisesta, ja enimmillään tarkastuskäyntejä oli jopa 14 ennen ilmoitusta. Kyseinen tutkimus on kuitenkin toteutettu ennen valvontaeläinlääkäriin viran perustamista, ja koskee nimenomaisesti lemmikkieläimiä.

29 Ks. myös jakso 3.1., jossa avataan lisäksi poliisin roolia ilmoitusten kirjaajina.

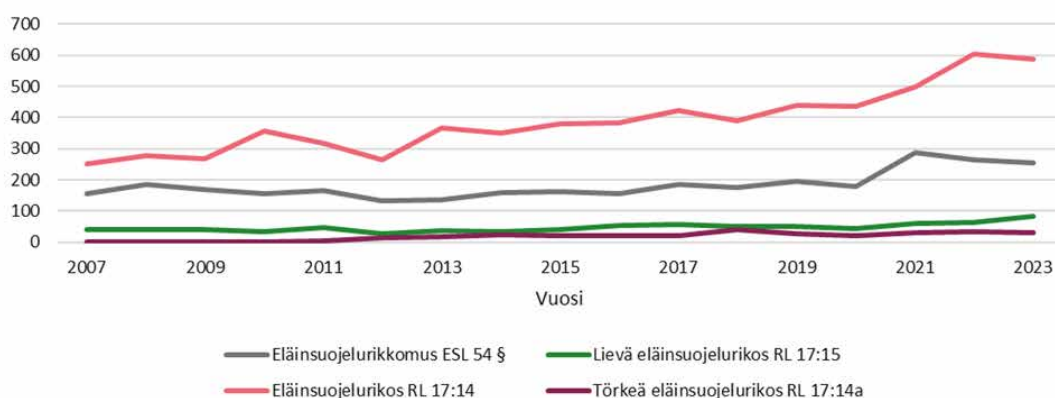
empaattisuus ja moraalinen ristiriita tuotannossa työskentelevien pienipalkkaisten ihmisten ilmoittamisesta poliisille voivat osaltaan vähentää valvontaeläinlääkäreiden ilmoitusaktiivisuutta (Coulter & Fitzgerald, 2019; Schott ym., 2015).

Eläinsuojeluvalvonnassa työskentelevät eläinlääkärit kokevat työnsä merkityksellisenä, mutta he myös kokevat työhön liittyvää stressiä ja väsymystä (Väärikkälä ym., 2020a). Stressiä aiheuttavat muun muassa jo aiemmin mainitut uhkaavat tilanteet mutta myös haasteet yksityiselämän ja työn välisessä tasapainossa ja yksintyöskentelyyn liittyvät ongelmat. Samaan tutkimukseen perustuen eläinsuojeluvalvonnassa työskentelevien eläinlääkäreiden työssä vaikeuksia tuottaa myös tasapainottelu eläimen hyvinvoinnin ja ihmisten oikeuksien välillä. Tämän lisäksi esimerkiksi EHL 97 §:n mukaisten kiiretoimenpiteiden toteuttamiseen liittyy käytännön haasteita, kuten suurten eläinryhmien lopettamiseen tai uudelleen sijoittamiseen liittyen henkilöstön, hoitopaikkojen, välineistön, yhteistyöverkoston ja kuljetukseen käytettävän kaluston puute (Lahtinen 2020, 15). Eläinlääkärit kokevat työnsä toteuttamiseen liittyviksi haasteiksi myös esimerkiksi eläinsuojelusta vastaavien keskusviranomaisten puutteellisen ohjauksen ja alueelliset erot eläinsuojeluvalvontaan liittyvissä prosesseissa (mt.). Tutkimuksen (Väärikkälä ym. 2020a), mukaan valvonnassa työskentelevät eläinlääkärit toivoivat mahdollisuutta käyttää hallinnollisia pakkokeinoja yhdessä kollegojen kanssa ainakin vaikeimmissa tapauksissa. Yksi selittävä tekijä ilmoituspassiivisuuden taustalla voikin olla se, että eläinlääkärit kokevat epävarmuutta tehdä vaikeita päätöksiä yksin, mikä saattaa osaltaan johtaa toistuviin tarkastuksiin ennen kuin eläinsuojeluasia lopulta ratkeaa (mt.). Toisaalta esitutkinta ei välttämättä estä toistuvia tarkastuksia; on mahdollista, että käsitellyt ongelmat ratkeavat, mutta kohteessa ilmenee uusia ongelmia. Vaikka eläinlääketieteellinen koulutus tarjoaakin olennaisen perustan valvontaeläinlääkärin työlle, eri hallinnollisten pakkokeinojen laaja tuntemus on yksi edellytys päätöksentekokyvyille (Schott ym., 2015).

3 Eläinsuojeluasioiden rikosprosessi käytännössä

3.1 Rikosilmoituksista rikosepäilyyn

Eläinsuojeluasioita koskevat rikosepäilyt ovat lisääntyneet suhteellisen tasaisesti 2000-luvulta alkaen, ja erityisen selvästi eläinsuojelurikosten epäilyjen määrä on lisääntynyt 2020-luvulla (kuvio 4).



Kuvio 4 Poliisin kirjaamat eläinsuojeluasioita koskevat rikosepäilyt (lkm) 2007–2023. Lähde: Tilastokeskus.

Väärrikkälän ym. (2020b) tuotantoeläimiä koskevan tutkimuksen mukaan (aineisto vuosilta 2011–2016) suurimmassa osassa tapauksista rikosprosessi käynnistyi eläinsuojelutarkastuksesta. Muita aloitteentekijöitä olivat naapuri, lomittaja sekä kuolleita eläimiä ja niiden sivutuotteita noutamaan tullut henkilö. Tutkimuksissa (Walhberg, 2010; Koskela, 2013; Valtonen ym., 2021) ja selvityksessä (Lahtinen, 2020) on kuitenkin havaittu haasteita sekä valvontaeläinlääkärien aktiivisuudessa toimittaa poliisille tietoa havaitsemistaan eläinsuojelusäädösten rikkomisesta että poliisin alttiudessa tutkia kyseisiä havaintoja mahdollisena rikosasiana. Tämä voi johtaa siihen, että havaitusta eläinsuojelusäädösten noudattamatta jättämisestä mahdolliseen tuomioon kuluu pitkä aika sikäli kuin havaitut puutteet eläinten hyvinvoinnissa ylipäättään johtavat rikostutkintaan. Valtonen ym. (2021) havaitsivat tutkimuksessaan, että eläinlääkärit tekivät tutkintapyyntöä tai varmistivat muutoin rikosoikeudellisten menettelyjen käynnistymisen 10 prosentissa tapauksista, joissa havaittiin laiminlyöntejä. Käytännössä

oli vaihtelua, ja joissain tapauksissa tapauskertomus toimitettiin poliisille ilman tutkintapyyntöä.

Valtonen ym. (2021) osoittavat vertailemalla lemmikkieläinten kohdalla eläinsuojelutarkastusten ja kirjattujen epäiltyjen eläinsuojelulainsäädännön rikkomisten määrää, ettei suurinta osaa rikkomisista virallisesti ilmoiteta poliisille ja mikäli epäiltyjä eläinsuojelurikoksia tai -rikkomuksia on kirjattu, eivät ne johda tutkimuksiin samassa suhteessa kuin muut epäillyt rikokset keskimäärin. On kuitenkin huomattava, että vielä tämän perusteella ei ole mahdollista täysin erotella, onko kyse nimenomaan siitä, etteivät valvontaeläinlääkärit ilmoita epäillyistä eläinsuojelusäätelyn vastaisesta menettelystä vai siitä, ettei poliisi kirjaa niitä.

Poliisi on saanut oikeusasiamiehen ratkaisussa (3971/2020) huomautuksen lainvastaisesta toiminnasta koskien passiivisuutta kirjata eläinlääkärien ilmoittamia epäilyjä.³⁰ Ratkaisun taustalla oli SEY:n kantelu eläinsuojelurikosepäilyjen kirjaamisesta sitä oikeusasiamiehen korostamaa seikkaa vasten, että *”poliisi on esitutkintalain perusteella velvollinen kirjaamaan valvontaviranomaisten tekemät ilmoitukset, jotka on lähetetty poliisille nimenomaan eläinsuojelulain 63 §:n nojalla (tai muutoin tutkintapyyntömuodossa).”* Oikeusasiamies korostaa lisäksi, että ilmoituksen kirjaamisvelvollisuus ei perustu ainoastaan valvontaviranomaisen tekemään erilliseen tutkintapyyntöön, sillä *”poliisilla on velvollisuus reagoida myös valvontaviranomaisten tarkastuspöytäkirjoihin ja päätöksiin, joissa ilmoitetaan epäillyistä säännösten vastaisuuksista. Poliisihallinnon oman ohjeistuksen mukaan ilmoitukset tulee kirjata poliisiasian tietojärjestelmään”*.³¹

Oikeusasiamiehen tutkinnan aineistona oli kantelijan (SEY) lähettämät noin 350 kirjattua rikosilmoitusta ja esitutkintaan päätynyttä eläinsuojelurikosepäilyä vuodelta 2018. Näissä tapauksissa oli kantelijan mukaan puutteita tai virheitä. Kantelun perusteella oikeusasiamies toteaa, että valvontaviranomaisen ilmoituskäytännöissä poliisille on paljon vaihtelua ja että yleisin tapa on valvontakertomuksesta otetun kopion toimittaminen poliisille. Myös poliisin kirjaamiskäytännöissä on oikeusasiamiehen mukaan vaihtelua. Sekä ilmoitus- että kirjaamiskäytäntöjen moninaisuuden vuoksi oikeusasiamiehen mukaan ei ole mahdollista arvioida, kuinka paljon ilmoituksia jää kirjaamatta. Oikeusasiamies toteaa myös, että aineiston perusteella jää epäselväksi, onko valvontaviranomaisen tekemä ilmoitus tehty aina EHL:n 63 § perusteella, sillä joissain poliisilaitoksissa valvontaviranomaiset lähettivät tarkastuskertomuksia poliisille säännönmukaisesti ilman varsinaista epäilyä rikkomuksesta. Tähän on poliisihallituskin oikeusasiamiehen

30 <https://www.oikeusasiamies.fi/r/fi/ratkaisut/-/eoar/3971/2020>.

31 Tietojen kirjaamisesta poliisiasian tietojärjestelmään ks. Poliisihallituksen ohje 2020/2013/5231.

päätöksen mukaan huomauttanut, ettei ole aina aivan selvää, missä tarkoituksissa valvontaviranomainen on toimittanut tarkastuspöytäkirjoja poliisilaitoksille. Oikeusasiamiehen huomiot ja ratkaisu viittaavatkin siihen, että sekä eläinlääkäreiden että poliisin toiminta vaikuttaa eläinsuojelurikosten ja -rikkomusten kirjaamiseen. Poliisihallitus toteaa oikeusasiamiehen päätöksen mukaan, että valvontaviranomaisten ilmoituksissa voi olla suuriakin viiveitä.

Oikeusasiamies korostaa päätöksessään, että poliisin kirjatessa ilmoituksia järjestelmäänsä on olennaista kiinnittää huomiota epäillyn teon ajankohtaan tai aikaväliin, joka ei useinkaan ole sama kuin kirjaamispäivä. Tämä on tärkeää siksi, että asialla on vaikutusta esimerkiksi teon moitittavuutta määriteltäessä (esimerkiksi mikäli epäilty rikkomus on jatkunut pitkään) ja syyteoikeuden vanhentumisen kannalta. Oikeusasiamies huomauttaa, ettei saatavilla olevien tietojen perusteella ole mahdollista vertailla, ovatko kirjaamisen viiveet eläinsuojeluasioissa pidempiä kuin muiden rikosasioiden kohdalla. Lisäksi oikeusasiamiehen päätöksen mukaan useat poliisilaitokset ovat tuoneet esille, että rikoshyöty on eläinsuojelurikoksissa hankalasti arvioitavissa. Perusmuotoisissa tai vähäisissä rikosasioissa ei ole aina selvitetty rikoshyötyä. Oikeusasiamiehen ratkaisun mukaan Poliisihallitus on todennut ryhtyvänsä laatimaan poliisilaitoksille ohjeistusta eläinsuojelurikosten esitutkintaan liittyen.³²

Oikeusasiamies kiinnitti huomiota myös eläinsuojelurikoksiin liittyvän koulutuksen riittävyYTEEN. Poliisiammattikorkeakoulu on aloittanut vuonna 2023 täydennyskoulutuksen Eläimiin kohdistuvien rikosten tutkinta³³, jolla on pystytty osittain vastaamaan poliisihallinnon koulutustarpeeseen. Tähän koulutukseen on osallistunut vuodesta 2023 lähtien noin 60 poliisia eri puolilta Suomea. Koulutus on järjestetty vuonna 2023 ja 2024, ja se järjestetään seuraavaksi vuonna 2026. Se järjestetään vuorovuosin teeman neuvottelupäivien kanssa. Koulutuksiin on osallistunut poliisin ohella rikostutkijoita, Tullin erityistutkijoita, erityisyyttäjiä ja käräjätuomareita Syyttäjälaitokselta ja vuonna 2024 lisäksi läänineläinlääkäreitä ja

32 Poliisihallituksesta saadun tiedon mukaan eläinsuojelurikosten tutkinnan ohjeistuksen tarvetta arvioitiin uudelleen vuoden 2023 alussa yhdessä sisäministeriön poliisiosaston kanssa. Poliisihallituksen rikostorjunnan vastualueen arvion perusteella ohjeen laatimista ei poliisiosaston toteamalla tavalla nähty ensisijaisena keinona poliisilaitosten ohjaamisessa. Eläinsuojelurikosten erityispiirteisiin liittyen koulutuksen lisääminen on nähty ensisijaisena tutkinnan osaamisen kehittämässä (ks. seuraava alaviite). Lisäksi Poliisihallitus ja Poliisiammattikorkeakoulu ovat tehneet yhteistyötä Ruokaviraston kanssa muun muassa tutkintapyyntölomakkeen kehittämisessä.

33 Tämä Poliisiammattikorkeakoulun täydennyskoulutus pohjautuu aikaisemmin eläinsuojeluasioista vuonna 2022 Itä-Suomen poliisin järjestämään pilottikurssiin. Sen pohjalta koulutus siirtyi työelämälähtöisenä ja yhteistyössä poliisilaitosten kanssa järjestettäväksi koulutukseksi Poliisiammattikorkeakoulun järjestysvastuulle.

valvontaeläinlääkäreitä. Tavoitteena on laaja-alainen osallistujapiiri eri tahojen yhteistyön parantamiseksi. Lisäksi on lähdetty toteuttamaan muutoksia poliisin AMK-tutkinnon koulutukseen.³⁴ Eläimiin kohdistuvien rikosten tutkintaan liittyvää teemaa on pystytty lisäämään jo voimassa olevan opetussuunnitelman puitteissa jonkin verran. Tulevassa opetussuunnitelmassa poliisi eläinsuojeluviranomaisena -teemalle on varattu opetusaikaa 0,5 opintopisteen verran. Poliisin päällystön YAMK-tutkinnossa eläinsuojeluun liittyviä kysymyksiä käsitellään jo nykyisessä opetussuunnitelmassa aiempaa laajemmin, ja myös tätä opetusta kehitetään edelleen uudistettavana olevan opetussuunnitelman myötä.³⁵

Aiemman tutkimuksen perusteella eläimen laji näyttäisi vaikuttavan valvonnan toteutumiseen. Koskela (2013) selvitti tutkimuksessaan, jonka aineisto on vuosilta 2006–2009, mitä kautta rikosilmoitukset pääasiassa tulivat viranomaisien tietoon. Esimerkiksi hevosten kohdalla eläinlääkärit tekivät toistuvia peräkkäisiä eläinsuojelutarkastuksia ilman, että tapaus eteni esitutkintaan (mt.). Samasta aineistosta selviää, että tarkastuksia oli saatettu tehdä jopa 14 kertaa ennen poliisille ilmoittamista ja vain puolessa tutkituista tapauksista ilmoitus oli tehty poliisille ensimmäisen tarkastuksen jälkeen. Lemmikkeihin kohdistuvien väärinkäytösten kohdalla noin 30 prosentissa tapauksista oli ennen rikostutkintaa tehty eläinsuojelullinen valvontakäynti, kun tuotantoeläinten kohdalla luku on 98 prosenttia (mt.). Valtosen ym. (2024) tutkimuksen mukaan vuoden 2011–2021 aineistossa ero oli kuitenkin kaventunut: virkaeläinlääkäri oli tarkastanut eläimet 70 prosentissa lemmikkieläintapauksista. Aineiston perusteella vaikuttaa siltä, että sivullisten tekemät ilmoitukset ovat olennaisia rikosten havaitsemisessa erityisesti lemmikkieläinten kohdalla.

Valtosen ym. (2024) mukaan eläinlääkärin toimittamalla todistusaineistolla, kuten tarkastuspöytäkirjoilla, lausunnoilla ja valokuvilla, oli vaikutusta enemmän kuin muulla todistelulla: syytetty todettiin syylliseksi useammin silloin, kun virkaeläinlääkärin keräämää todistusaineistoa oli syytteen tukena. Koskela huomauttaa, että on mahdollista, että moninaisista sosio-ekonomisista haasteista kärsivien ihmisten aiheuttama lemmikkieläinten laiminlyönti jää kokonaan huomaamatta. Lisäksi hän painottaa, että erityisesti pienet eläimet, kuten jyräjät, voivat helposti jäädä huomiotta eläinsuojelurikosten yhteydessä. Tämä tulee esiin myös Valtosen ym. (2021) tutkimuksessa, jonka mukaan pienikokoisiin häkki- ja terraarioeläimiin kohdistuvat laiminlyönnit tulevat usein esiin koirasta

34 <https://polamk.fi/-/poliiseille-uusi-koulutus-elainsuojelurikoksista-polamkille-vuoden-elainsuojeluteko-palkinto>.

35 Kiitämme rikosprosessioikeuden ja rikosoikeuden yliopettaja Satu Rantaeskolaa Poliisiammattikorkeakoulun järjestämää koulutusta koskevista tiedoista.

tehdyn ilmoituksen seurauksena toteutetun valvontakäynnin yhteydessä ikään kuin sivulöydöksenä.

3.2 Esitutkinta

Helsingin poliisiin perustettiin vuonna 2018 eläimiin liittyviin rikoksiin erikoistunut tutkintaryhmä. Sen perustamisen jälkeen eläinsuojelurikosepäilyjen määrä on kasvanut merkittävästi (Koskela, 2021). Tutkintaryhmän perustaminen on helpottanut eläimiin kohdistuvien rikosten tutkintaa: keskittyminen eläimiin kohdistuviin rikoksiin on mahdollistanut rutiinien muodostumisen, eikä kyseisten rikosten tutkinta jää toissijaiseksi suhteessa muihin rikoksiin (Koskela, 2021,145). Tutkintaryhmä työskentelee yhteistyössä nimitettyjen syyttäjien kanssa (mt.). Muualla Suomessa käytännöt vaihtelevat. Joillain alueilla eläimiä koskevat rikosepäilyt tutkitaan tiettyjen yksittäisten poliisien tai tutkintaryhmien toimesta, toisilla alueilla eläimiin kohdistuvien rikosten epäilyt tutkitaan muiden asioiden joukossa. (Koskela, 2021).

Tutkimuslähteissä (Koskela, 2021; Valtonen ym., 2021) ja SEY:n toimeksiannosta laaditussa selvityksessä (Lahtinen, 2020) korostetaan Helsingin eläimiin kohdistuneiden rikosten tutkimiseen keskittyvän tutkintaryhmän perustamisen parantaneen rikosprosessia. Koskelan (2021, 15) mukaan myös Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto näkee tarpeen perustaa eläinsuojeluryhmiä, joissa olisi mukana valvontaeläinlääkäri, poliisi ja syyttäjä. Etelä-Suomen aluehallintovirasto korostaa, että yhteistyö eläinlääkäreiden ja poliisin välillä on tärkeää, mutta syyttäjän asiantuntemus eläinsuojelurikoksista on myös oleellista tehokkaan toiminnan kannalta. Tutkimuksessa (Koskela, 2021) tuodaan myös esille, että Ruotsissa, Suomessa ja Tanskassa eläimiin kohdistuvien rikosten tutkintaan erikoistuneet poliisiyksiköt ovat parantaneet sekä eläinten hyvinvointia että rikosten tutkintaa. Lahtisen (2020, 19) mukaan eläinsuojelupoliisimallin perustaminen olisi mahdollista nykyisen lainsäädännön puitteissa, sillä se vaatisi lähinnä muutoksia poliisiorganisaation sisällä.

Lahtisen (2020) vuonna 2019 tehdyssä selvityksessä todetaan, että 97 prosenttia kyselyyn vastanneista virkaeläinlääkäreistä (n=119)³⁶ katsoo, että vastaavien yksiköiden perustaminen muualla Suomessa parantaisi viranomaisten välistä yhteistyötä ja siten eläinten hyvinvointia. Kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä 91 prosenttia koki myös, että eläinsuojelutapausten selvittäminen tehostuu, mikäli poliisi osallistuu eläinsuojelutarkastukseen

36 Kyselyyn vastasi kunnaneläinlääkäreitä (56 kpl), kunnallisia valvontaeläinlääkäreitä (38 kpl), läänineläinlääkäreitä (17 kpl) ja hygieenikkoeläinlääkäreitä (8 kpl).

ja tilanteen vaatiessa käynnistää rikostutkinnan jo sen aikana. Eläinlääkäreiden mielestä viranomaisten välistä yhteistyötä parantaisi myös se, että poliisi ja eläinlääkärit tekisivät useammin yhdessä eläinsuojelutarkastuksia ilman kirjallista virka-apupyyntöä (yli 95 prosenttia vastaajista).³⁷ Samaisen selvityksen mukaan vain alle 30 prosenttia kyselyyn vastanneista eläinlääkäreistä koki alueensa poliisin tuntevan eläinsuojelulain säännökset hyvin (yli 70 prosenttia oli eri mieltä väitteen kanssa).

3.3 Syyteharkinta

Kuten aiemmin on jo todettu, eläinsuojelurikokset vaativat erityisosaamista niitä käsitteleviltä viranhaltijoilta. Tämä pätee myös syyttäjiin. Yksittäiselle syyttäjälle saattaa kertyä vuosittain vain vähän eläinsuojelurikoksia, ja näin ollen niiden hoitamiseen ei synny rutiinia. Koskelan tutkimuksessa tuli esille, että vuonna 2020 Etelä-Suomen syyttäjänvirastossa yhdeksän syyttäjää keskittyi ympäristöön, eläinsuojeluun ja elintarvikepetoksiin, Itä-Suomen syyttäjänvirastossa yksi syyttäjä käsitteli eläinsuojelurikoksia, mutta Pohjois- ja Länsi-Suomen syyttäjänvirastoissa ei ollut erikseen nimettyjä syyttäjiä näille tapauksille (Koskela, 2021).

Koskelan (2022) tutkimuksessa selvitettiin, minkälaisissa tilanteissa eläinsuojelurikoksissa vuosien 2015–2020 välillä syyttäjät tekivät syyttämättäjäättämispäätöksen kohtuuttomuusperiaatteeseen vedoten. Tutkimuksessa havaittiin, että yleisimmät perusteet syyttämättäjäättämiselle olivat se, että eläimen oloja koskevat puutteet oli joko korjattu tai omistaja oli luopunut eläimestä. Pääasiassa kohtuuttomuuden sijaan oli kuitenkin tosiasiallisesti vedottu teon vähäisyyteen. Syyttäjä voi päättää olla syyttämättä sillä perusteella, että rikos on vähäinen tai epäilyyn syyllisyys on vähäistä. Joissakin päätöksissä syytteen nostamatta jättämisen perusteena oli teosta kulunut pitkä aika. Tyypillisesti eläinten pitopaikassa tehtiin useita eläinsuojelutarkastuksia, joissa havaittiin puutteita eläinten hoidossa, ruokinnassa ja pitopaikkojen puhtaudessa. Näiden laiminlyöntien vuoksi eläimen omistajalle annettiin määräys korjata puutteet. Uusintatarkastuksissa puutteet kuitenkin jatkuivat ainakin osittain. Tästä huolimatta syyteharkinnassa päätettiin olla nostamatta syytettä. Koskela painottaa, että teosta kulunut pitkä aika ja eläimestä luopuminen eivät tee asian käsittelyä tuomioistuimessa ja siitä koituvaa mahdollista rangaistusta kohtuuttomaksi. Koskela myös

37 Tätä toimintaperiaatetta noudattaa edellä mainittu eläimiin liittyviin rikoksiin erikoistunut tutkintaryhmä. Poliisi voi aloittaa esitutkinnan jo tarkastuksen yhteydessä. (Seura- ja harrastuseläinten neuvottelukunta, 4/2018) <https://mmm.fi/documents/1410837/1879706/shehvnk%20pk%2018.12.18.pdf/4b02cde6-b1b8-2502-c28f-e81787e7ef51/shehvnk%20pk%2018.12.18.pdf>

vertasi tutkimuksessaan tekoja, joista oli tehty syyttämättäjättämispäätös niihin, joita oli käsitelty tuomioistuimissa, ja havaitsi tapausten välillä usein samankaltaisuutta. Näin ollen vaikuttaa siltä, että on jossain määrin sattumanvaraista, millaisia eläinsuojelurikoksia päädytään käsittelemään tuomioistuimessa. Koskela (2022, 464) ehdottaakin, että toimenpiteistä luopuminen kohtuuttomuusperusteella jätettäisiin eläimiin kohdistuvissa rikoksissa yksinomaan tuomioistuimen sovellettavaksi.

Väärikkälän ym. (2020b) tutkimuksessa eläimiin kohdistuvissa epäilyissä rikoksissa tapauksia ajoi 102 syyttäjää. Kaksi kolmasosaa syyttäjäistä syytti vain yhtä tai kahta tapausta tutkimusjakson aikana, kun taas yksi kolmasosa oli mukana useammassa kuin kahdessa tapauksessa. Suurin osa syyttäjistä kohtaaakin eläinsuojelutapauksia harvoin, jolloin heille ei ehdi syntyä rutiinia niiden käsittelyyn, eivätkä he pysty perehtymään eläinsuojelurikosten erityisluonteeseen. Syyttäjät vaativat eläintenpitokieltoa 70 %:ssa tapauksista. Näistä vaatimuksista lähes kaksi kolmasosaa hyväksyttiin. Syyttäjät perustivat tapauksensa keskimäärin neljään eläinsuojelutarkastukseen ja käyttivät eläinlääkäreitä todistajina 82 %:ssa tapauksista.

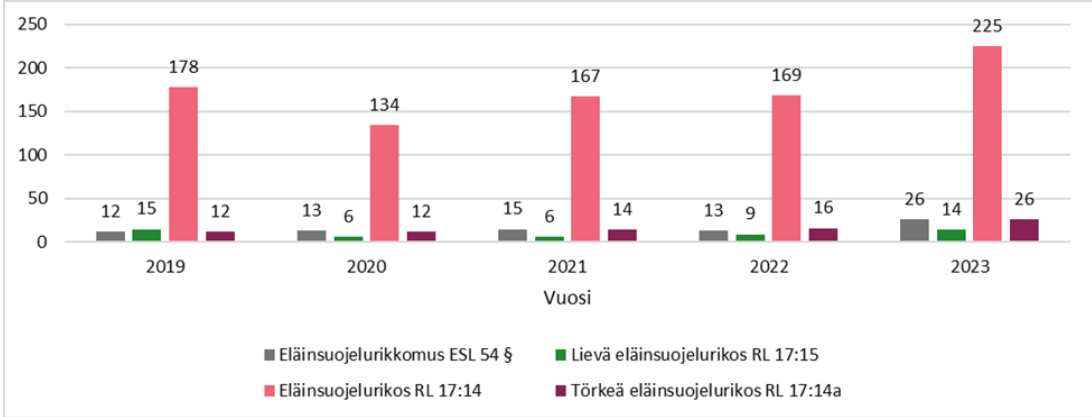
Valtonen ym. (2023) arvioivat, että vuosien 2011–2021 välillä kerätyn aineiston perusteella eläinsuojelurikoksista syytettyjen määrän kasvu lemmikkieläimiin kohdistuvissa rikoksissa voi selittyä valvontaeläinlääkärien virkojen perustamisella. Eläinsuojeluvalvontaan on ohjattu enemmän resursseja, jolloin eläinsuojelutarkastukset ovat lisääntyneet (mt.). Tutkimusjaksolla väkivaltarikosten ja laajamittaisten rikosten määrät pysyivät muuttumattomina, vaikka syytettyjen kokonaismäärä kasvoi. Eläinlääkärit havaitsivat tarkastuksissa passiivista laiminlyöntiä (Valtonen ym., 2021) ja todistavat oikeudessa sitä koskevissa tapauksissa useammin kuin eläimiin kohdistuvissa väkivaltarikoksissa. Näin ollen eläimiin kohdistuvien väkivaltarikosten määrän pysyminen samana tukee oletusta siitä, että eläinsuojelurikostapausten kokonaismäärän kasvu johtuu eläinsuojeluvalvonnan kasvaneista resursseista (Valtonen ym., 2023, 821). Vuonna 2020 syytettyjen määrä laski, mitä voinee selittää COVID-19-pandemian aiheuttamalla tuomioistuinten ruuhkautumisella (mt., viitataan Kansallinen oikeushallinto, 2020).

3.4 Käsittely tuomioistuimessa

Eläinsuojelurikoksia käsitellään yleisissä tuomioistuimissa. Eläinsuojeluasioiden käsittely on keskittynyt tietyille tuomareille vain muutamassa käräjäoikeudessa (Koskela, 2021). Vuoden 2020 tilanteen perusteella näin on ollut Etelä-Savon, Pohjois-Karjalan ja Helsingin käräjäoikeuksissa. Helsingissä tämä johtuu siitä, että eläinsuojelurikoksia käsittelevät vain tietyt

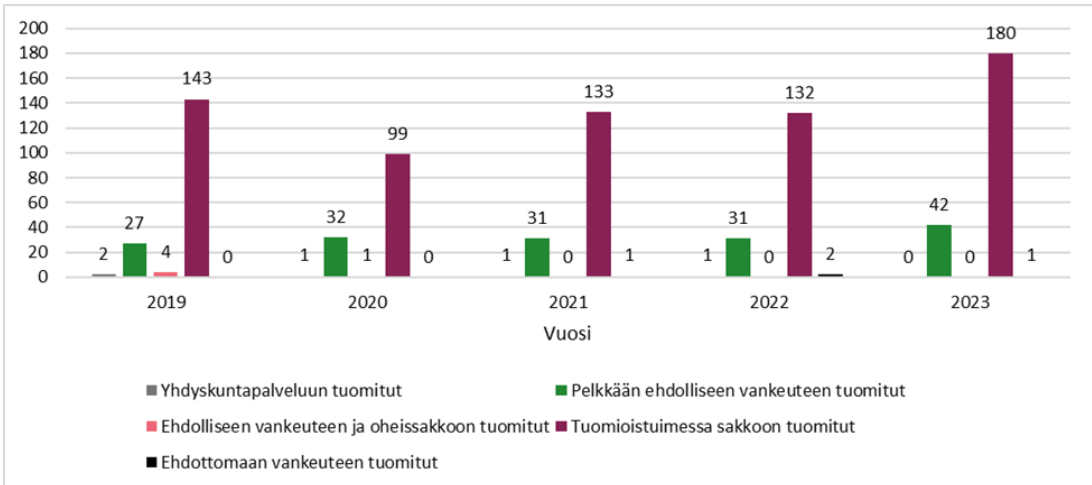
syyttäjät ja näin ollen he myös osoittavat tapaukset tietyille tuomareille (Koskela, 2021, 158).

Kuvioon 5 on koottu tiedot eläinsuojelurikoksista annetuista tuomioista vuosilta 2019–2023.³⁸ Valtaosa tuomioista annettiin perusmuotoisista eläinsuojelurikoksista.



Kuvio 5 Tuomiot rikostyypeittäin 2019–2023 (lkm). Lähde: Tilastokeskus

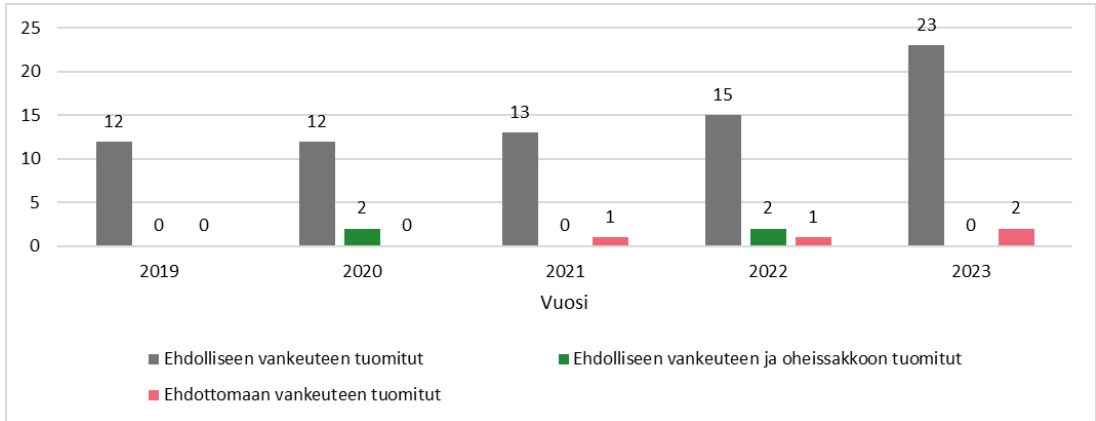
Eläinsuojelurikkomuksista ja lievistä eläinsuojelurikoksista rangaistuksena on vain sakko, mikä onkin selvästi yleisin rangaistuksen muoto. Alle on koottu tieto vuosina 2019–2023 perusmuotoisista eläinsuojelurikoksista (kuvio 6) ja törkeistä eläinsuojelurikoksista (kuvio 7) annetuista rangaistuksista.



Kuvio 6 Rangaistukset eläinsuojelurikoksista 2019–2023 (lkm). Lähde: Tilastokeskus.

³⁸ Tuomioiden lukumäärät perustuvat vastaajien lukumäärään. Käynnissä olevan tutkimuksen alustavien tulosten mukaan tuomioiden lukumäärä on noin kolmanneksen pienempi, mikäli tarkastellaan rikoksen kohteena olleita eläimiä, sillä samassa rikoksessa on usein useampi kuin yksi vastaaja.

Törkeistä eläinsuojelurikoksista annetuista rangaistuksista ajanjaksolla 2019–2023 ehdottomaan vankeuteen on tuomittu neljä henkilöä, joista kaksi sijoittuu vuodelle 2023. Ehdolliseen vankeuteen tuomittujen määrä on lisääntynyt selvästi vuonna 2023.



Kuvio 7 Rangaistukset törkeistä eläinsuojelurikoksista 2019–2023 (lkm). Lähde: Tilastokeskus.

Yleisesti ottaen havainnot rangaistuksista kertovat, että tuomioissa painottuu rangaistusasteikon alin osa. Samanlaisia havaintoja on tehty myös vanhemmalla aineistolla (ks. Koskela, 2018). Toisaalta havainnot vuodelta 2023 kertovat myös siitä, että poliisin kirjaamien rikosepäilyjen voimakas lisääntyminen vuonna 2022 vaikuttaisi heijastuvan annettujen tuomioiden ja rangaistusten lisääntymiseen vuonna 2023. Tämän suuntauksen yhtenä taustana lienee poliisin eläinrikostutkinnan tehostamistoimet reagoitina oikeusasiamiehen esittämiin epäkohtiin (ks. edellä).³⁹ On myös mahdollista, että Covid-pandemiaan liittyvän käräjäoikeuksissa käsiteltyjen tapausten yleisen ruuhkautumisen vuoksi osa vuodelle 2020 tarkoitetuista tuomioistuinkäsittelyistä on siirtynyt seuraaville vuosille, mutta oletettavasti tilanne on tasaantunut vuoteen 2023 mennessä.

³⁹ Tämä ei tietenkään tarkoita sitä, että rikostutkinta olisi tehostunut tasaisesti kaikissa poliisilaitoksissa. Raportin kirjoittamisen aikaan erityisasiantuntija Toni Lahtinen on laatinut SEY:n nimissä usean kantelun Hämeen poliisilaitoksen ja Poliisihallituksen toimintaan liittyen. Kantelussa kysytään, onko poliisihallinto "laventanut tai laventamassa toimivaltaansa päättää esitutkintoja ETL 3:3 §:n ja ETL 10:2 §:n nojalla myös sellaisissa metsästys- ja eläinsuojelurikostapauksissa, joiden rikosoikeudellinen arviointi kuuluisi viralliselle syyttäjälle" (Lahtinen, 2024, 3). Kantelussa (2024, 30) todetaan myös seuraava lopputulema: "... eläinsuojelulain 63 §:n nojalla tehdyt ilmoitukset eläinsuojelusäännösten vastaisista teoista oli jätetty Hämeen poliisilaitoksella lähes kategorisesti kirjaamatta poliisiasiantietojärjestelmään".

Koskelan (2019b) tutkimuksessa todetaan, että törkeän eläinsuojelurikoksen ankaroittamisperusteet erityisen julmuuden ja raakuuden sekä eläinten huomattavan suuren määrän kriteerin suhteen vaihtelivat tuomioistuinten vuosina 2011–2018. Väärikkälä ym. (2020b) tuovat puolestaan esille tutkimuksessaan, että vapauttavia tuomioita oli vuosien 2011–2016 välillä eläinsuojelurikoksista annetuissa sikoihin ja nautoihin liittyvissä eläinsuojelurikostuomioissa vain neljä prosenttia. He pohtivat, voiko vapauttavien tuomioiden vähäinen määrä viitata siihen, että rikosprosessi aloitetaan vain vakavissa tapauksissa, tai että poliisi suorittaa esitutkinnan ja syyttäjät syyttää vain, jos todisteet ovat varsin vahvat.

Tuotantoeläimet

Valtosen ym. (2024) tutkimuksen mukaan tuotantoeläimiin kohdistuneet rikokset arvioitiin käräjäoikeuksissa keskimäärin vakavammiksi kuin lemmikkieläimiin kohdistuneet. Tuotantoeläimiin kohdistuneet rikokset olivat keskimäärin kestäneet pidemmän ajan ja kohdistuneet suurempaan joukkoon eläimiä, ja niiden seurauksena eläimiä oli kuollut tai lopetettu viranomaisten toimesta useammin. Lisäksi verrattuna lemmikkieläimiin kohdistuviin rikoksiin tuotantoeläimiin kohdistuneet rikokset tuomittiin useammin törkeinä ja niihin syyllistyneet tuomittiin useammin vankeusrangaistukseen, pysyvään eläintenpitokieltoon ja menettämisseuraamukseen. Tuotantoeläimiin kohdistuneet rikokset olivat lähes aina passiivisia laiminlyöntejä.

Myös Väärikkälän ym. (2020b) tutkimuksessa sikoihin ja nautoihin kohdistuneista eläinsuojelurikoksista havaittiin, että tuomioistuinten päätökset koskivat harvoin väkivaltarikoksia. Pienet nautatilat olivat yliedustettuina rikostilastoissa, mutta myös sikatilojen kohdalla suurin osa rikoksista todettiin pienillä tiloilla. Eniten rangaistuksia tuomittiin nautojen ja sikojen elintilojen ja eläinten puutteellisesta puhtaudesta sekä riittämättömästä ruokinnasta ja juomaveden saannista. Monissa tapauksissa rikokset jatkuivat jopa vuosia eläinsuojeluviranomaisen puuttumisesta ja uusintatarkastuksista huolimatta ennen kuin vastaaja joutui oikeuteen. Tutkimuksessa havaittiin myös, ettei tarkastusten määrä korreloinut rangaistuksen ankaruuden kanssa, kun taas ankarampi rangaistus ja eläintenpitokielto olivat todennäköisempiä, jos eläinsuojeluviranomainen oli toteuttanut kiireellisiä toimenpiteitä.

Väärikkälän ym. (2020b) tutkimuksen mukaan suomalaisten tuomioistuinten määräämät rangaistukset tuotantoeläimiin kohdistuvista eläinsuojelurikoksista ovat yleensä lieviä. Tavallisin rangaistus, lukuun ottamatta törkeitä eläinsuojelurikoksia, on sakko. Sakkojen mediaani oli 48 päiväsakkoa, vaikka lain määräämä vaihteluväli on 1–120 päiväsakkoa.

Vankeusrangaistukset, jotka olivat harvinaisia, olivat pääasiassa lyhyitä ehdollisia tuomioita. Ehdollisen vankeusrangaistuksen mediaani oli 3 kuukautta eläinsuojelurikoksista ja 10 kuukautta törkeistä eläinsuojelurikoksista, kun lain määräämä enimmäisaika on 2 vuotta ja törkeissä tapauksissa 4 vuotta. Sakkojen määrä oli suurempi, jos rikos liittyi puutteelliseen ruokintaan tai jos tilalla oli tehty kiireellisiä toimenpiteitä. Vankeusrangaistus oli todennäköisempi, jos tekijällä oli aiempi tuomio, jos rikos liittyi puutteelliseen juomaveden saantiin, tai jos tilalla oli kuolleita eläimiä ja tehty kiireellisiä toimia. Mediaaniaika rikoksen alkamisesta tuomioon oli 22 kuukautta (vaihteluväli 3,5 kuukaudesta kahdeksaan vuoteen ja kahteen kuukauteen). Tutkimuksen tulosten perusteella vaikuttaakin siltä, ettei tuomioistuinmissa nähdä tuotantoeläimiin kohdistuvia eläinsuojelurikoksia erityisen moittitavana lainsäädännön rikkomisen luonteesta ja pitkäkestoisuudesta huolimatta. Tutkijat korostavat, että prosessin venyminen on ongelmallinen myös eläimen hyvinvoinnin näkökulmasta, sillä eläimet ovat usein sen aikana syytetyn hoidossa ja on olemassa riski lainvastaisen toiminnan jatkumiseen.

Lemmikkieläimiin ja tuotantoeläimiin kohdistuvista rikoksista syytettyjen vastaamisessa syytteisiin on eroja (Valtonen ym., 2024). Suurempi osa tuotantoeläimiin kohdistuvien rikosten tekijöistä pyrkii selittämään tekoaan, ja yleisiä syitä teolle ovat syytetyn terveysongelmat, taloudelliset ongelmat, liian suuri eläinten määrä ja sääolosuhteet (Valtonen ym., 2024; Väärikkälä ym., 2020b). Tuotantoeläimiin kohdistuvista rikoksista syytetyt myös toivat esiin enemmän perusteluja ja kiistivät syyllisyytensä useammin kuin muut syytetyt sekä kyseenalaistivat eläinsuojeluun liittyviä normeja ja kritisoivat valvontaviranomaisia epämoraalisiksi tai osaamattomiksi (Valtonen ym., 2024). Eläinten keräilystä syytetyt vetosivat samankaltaisiin argumentteihin kuin tuotantoeläimiin kohdistuvista rikoksista syytetyt, kun taas väkivaltaisista rikoksista syytetyt perustelivat tekoaan eläimen käytöksellä: eläin oli esimerkiksi ärsyttänyt syytettyä (mt.). Aikaisemmassa tutkimuksessa havaittiin, että puolet tuotantoeläimiin kohdistuvien rikosten tekijöistä kiisti syyllisyytensä, kun taas 18 % tunnusti kaikki ja 30 % osan syytteistä (Väärikkälä ym., 2020b). Yleisimmin kiistettyjä eläinsuojelulainsäädännön rikkomisia olivat sopimattomat tilat, riittämätön juomavedensaanti ja sääsuoja (mt.). Kuolleita eläimiä raportoitiin 19 prosentissa tapauksista, ja näiden kohdalla syyllisyys tunnustettiin useammin (mt.). Tarkastusten määrä oli suurempi ja lainsäädännön rikkomisen kesto pidempi tapauksissa, joissa tekijä kiisti syyllisyytensä (mt.). Todisteiden esittämisen yhteydessä eläinten negatiivisia tunnekokemuksia korostettiin likaisuuden, nälän ja janon tapauksissa (mt.).

Väärikkälän ym. (2020b) tutkimuksessa korostetaan, että tuotantoeläinten osalta ankarampia rangaistuksia määrättiin eläimen hyvinvoinnin kannalta ilmeisestä lainsäädännön rikkomisesta, kuten juomaveden

puuttumisesta. Samanaikaisesti on monia ehkä vähemmän ilmeiseltä vaikuttavia rikkomuksia, jotka myös vaikuttavat merkittävästi eläimen hyvinvointiin. Esimerkiksi puutteellinen puhtaus aiheuttaa kärsimystä ihoärsytyksen ja infektioiden seurauksena. Sairaiden tai loukkaantuneiden eläinten riittämättömän hoidon seurauksena eläimet kärsivät kivusta ja normaalin käyttäytymisen estymisestä. Rikosprosessissa näiden tekijöiden aiheuttama kärsimystä ei välttämättä tunnisteta vastaavalla tavalla kuin itsestään selvissä, veden- ja ravinnonsaantiin liittyvissä lainsäädännön rikkomisissa.

Edelleen Väärikkälän (2020b) tutkimuksen mukaan vuosien 2011–2016 välillä sikoja ja nautoja koskevista eläinsuojelurikoksista vain harvat tuomittiin törkeinä. Näissä tapauksissa ruokintaa oli usein laiminlyöty ja/tai eläinlääkäri oli joutunut ryhtymään kiireellisiin toimenpiteisiin eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Koskelan (2019b) tutkimuksessa havaittiin, että törkeän rikoksen kvalifointiperusteissa oli vaihtelua. Tutkimuksen aineisto oli törkeinä tuomitut eläinsuojelurikokset vuosina 2011–2018, minkä lisäksi mukana oli tapaukset, joissa oli syytetty törkeästä eläinsuojelurikoksesta, mutta tuomittu perusmuotoisesta eläinsuojelurikoksesta. Tuomioistuinten välillä oli vaihtelua esimerkiksi siinä, mikä laskettiin huomattavan suureksi määräksi eläimiä. Väärikkälän ym. (2020b) tutkimuksen mukaan tapauksissa ei ollut kiinnitetty huomiota eläimen hyvinvoinnin laiminlyönnistä koituneeseen mahdolliseen taloudelliseen hyötyyn, jonka tavoittelu voi houkutella omistajia jättämään eläinlääkärin kutsumatta ja olemaan sijoittamatta kuivikkeisiin ja tilojen kunnossapitoon.

Seura- ja harrastuseläimet

Valtonen ym. (2023) erottelevat seura- ja harrastuseläimiä koskevista eläinsuojelurikoksista kolme tekotyyppiä, joita ovat passiivinen, aktiivinen ja laajamittainen. Passiivisessa tekotyypissä eläimeen ei kohdistunut suoraa väkivaltaa. Aktiivisessa eläinsuojelurikoksessa tekotapa oli sen sijaan väkivaltainen, teon kohteena oli tyypillisesti pieni määrä eläimiä, tekijä oli useimmiten nuori mies ja teko kohdistui usein toisen henkilön omistamaan eläimeen. Laajamittaisen rikoksen kohteena oli suuri määrä lemmikkieläimiä, joiden hoito oli laiminlyöty pitkäaikaisesti tai toistuvasti. Tekijänä oli tyypillisimmin keski-ikäinen tai sitä vanhempi nainen ja tämän perheenjäsenet. Teot olivat lähes aina luonteeltaan passiivisia ja tapahtuivat tyypillisimmin pienissä kunnissa. Tekotyyppejä esitellään tarkemmin alla.

Kansainvälisen kirjallisuuden mukaan **aktiivisen, tahallisen väkivallan** uhreina ovat usein pienet selkärangaiset eläimet, kuten kissat ja koirat, ja eläinsuojelurikokset ovat myös yksi perheväkivallan muoto (DeGue&DeLillo, 2009; NewBerry, 2018; van Wijk ym., 2018; ks. myös Valtonen ym. 2023). Suomessa tehdyn tutkimuksen mukaan (aineisto vuosilta 2011–2021)

passiiviset eläinsuojelurikokset kohdistuivat lähes aina tekijän omaan eläimeen, mutta väkivaltaisissa eläinsuojelurikoksissa uhri oli 26 %:ssa tapauksista nykyisen puolison, entisen puolison tai muun perheenjäsenen eläin, 21 %:ssa tapauksista tuntemattoman omistama eläin ja lopuissa tapauksissa tekijän oma eläin (Valtonen ym., 2023). Kansainvälisessä tutkimuskirjallisuudessa (esim. Cleary ym. 2021; Lucia & Killias, 2011) on aiemmin huomattu yhteys ihmisiin kohdistuvan perheväkivallan ja eläimiin kohdistuvan väkivallan välillä, ja Valtosen ym. (2023) tutkimus tukee tätä. Tämä tulisi ottaa huomioon poliisien ja syyttäjien koulutuksessa (mt.).

Edellä mainitun tutkimuksen perusteella väkivaltaisissa eläinsuojelurikoksissa uhri oli useimmin koira. Lisäksi tekijöitä syytettiin useammin myös muista rikoksista, kuten väkivaltarikoksista, uhkauksista ja kotirauhan rikkomisista (Valtonen ym., 2023). Väkivaltaisissa eläinsuojelurikoksissa syytteet hylättiin, eläintenpitokieltoa ei määrätty ja eläinten menettämisseuraamus määrättiin harvemmin kuin muissa tekotavoissa (mt., 818). Tuomioiden perustelut olivat epäjohdonmukaisia: tuomareiden näkemykset siitä, millainen väkivalta täytti törkeän rikoksen tunnusmerkit tai oli ylipäättään tuomittavaa, vaihteli suuresti. Esimerkiksi minuutteja kestänyt eläimen kuolemaan johtanut kuristaminen nähtiin yhdessä tuomiossa poikkeuksellisen julmana tekona ja toisessa sen vähäisyyttä perusteltiin sillä, että ajallinen kesto oli lyhyt. Rikosnimikettä tai rangaistusta lievennettiin esimerkiksi siksi, että eläimen kokeman kärsimyksen ei arvioitu olevan poikkeuksellisen julmaa tai pitkäkestoista, vaikka eläintä olisi voimakkaasti silvottu tai siihen olisi kohdistettu tappavaa väkivaltaa, ja todettiin, että rikoksen vakavuutta lievensi se seikka, että se oli tapahtunut vain kerran tai että se liittyi esimerkiksi eläimen koulutukseen (mt.).

Laajamittaisissa rikoksissa kohteena oli vähintään 15 lemmikkieläintä, joiden hoitoa laiminlyötiin pitkäaikaisesti tai toistuvasti (Valtonen ym., 2023). Näissä tapauksissa määrättiin eläintenpitokieltoja ja rikokset määriteltiin törkeiksi useammin kuin muissa rikostyypeissä. Laajamittaisen tekotavan kohdalla syytetyt harvoin myönsivät syyllisyyttään. Tämä voi viitata eläinten keräilyyn, sillä kirjallisuuden mukaan (Dozier ym., 2019; Patronek, 1999) näille tapauksille tyypillistä on, etteivät syytetyt koe aiheuttavansa eläimille haittaa, vaikka heidän taloudessaan olisi kuolleita tai kuolemaisillaan olevia eläimiä (Valtonen ym., 2023). Eläinsuojelurikosten eskaloituminen laajamittaisiksi lisäsi todennäköisyyttä sille, että teon kohteeksi joutuneet eläimet kuolivat (Valtonen ym., 2023, 820).

Myös Valtosen ym. (2023) tutkimuksessa havaittiin, että eläinsuojelurikosten vakavuuden arviointi, eläintenpitokiellon asettaminen ja menettämisseuraamuksen määrääminen näyttivät tuottavan haasteita syyttäjille ja tuomareille. Eri tuomioistuimet näyttävätkin tulkitsevan törkeän eläinsuojelurikoksen kriteerejä eri tavoin. Koskelan (2019b) tutkimustulokset

vastaavasti osoittavat, että tuomioistuimilla ei ole yhtenäistä käsitystä siitä, mikä teko täyttää erityisen julmuuden tai raakuuden kriteerin tai kuinka suuri määrä eläimiä täyttää huomattavan suuren määrän perusteen.

Valtosen ym. (2023) tutkimuksen mukaan valvontaeläinlääkäreiden rooli eläinten passiivista laiminlyöntiä ja erityisesti laajamittaisia rikoksia koskevassa rikosprosessissa oli merkittävä koko prosessin ajan aina tarkastuksesta näytön keräämiseen ja oikeudenkäynneissä todistamiseen. Sen sijaan väkivaltarikosten kohdalla eläinlääkärin tarkastuksissa kertynyt materiaali ja todisteet olivat harvemmin osa rikosprosessia. Todistelun jääminen mahdollisten silminnäkijöiden varaan saattaa vaikuttaa siihen, että etenkin väkivaltaisten eläinsuojelurikosten vakavuuden arviointi, eläintenpitokiellon vaatiminen ja määrääminen sekä menettämisseuraamuksen määrääminen näyttivät olevan haaste syyttäjille ja tuomareille – tämä siitakin huolimatta, että lähes puolet tutkimusaineistossa syytteessä olevista rikoksista johti uhriksi joutuneiden eläinten kuolemaan. Osa näistäkin tapauksista katsottiin vain rikkomuksiksi tai lieviksi rikoksiksi.

Asiantuntijoiden käyttäminen tuomioistuinprosessissa

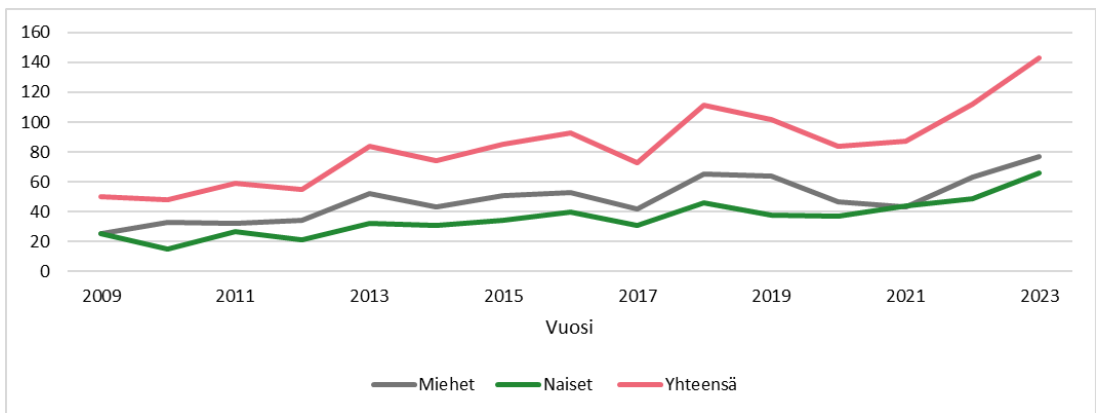
Eläimiin kohdistuvat rikokset vaativat erityisosaamista rikosprosessissa. Rikosprosessiin ja tuomioistuimen käsiteltäväksi päätyvien tapausten vähäisen määrän lisäksi teot ovat keskenään moninaisia. Yllä referoidun tutkimusnäytön perusteella herää kysymys, onko prosessiin osallistuvilla viranomaisilla ja erityisesti tuomioistuimilla tarpeeksi asiantuntemusta eläinsuojelurikoksista (Koskela, 2012; 2015, 4).

Eläinlääkäreiden asiantuntijalausuntoja tutkittaessa on havaittu, että siinä missä yksityiset eläinlääkärit totesivat lähinnä vain eläimille koituneet vammat, sairaudet ja niille annetun hoidon, valvontaeläinlääkärit ottivat kantaa myös eläimen kokemaan kärsimykseen (Koskela, 2015, 25). Samaisessa tutkimuksessa havaittiin, että vaikutti sattumanvaraiselta, milloin eläinsuojelurikosten tuomioistuin käsittelyssä käytettiin asiantuntijoita ja milloin ei, sillä teot olivat saman tyyppisiä molemmissa (Koskela, 2015, 25). Tutkimuksessa havaittiin myös, että tuomioiden perusteluissa hyödynnettiin vain harvoin asiantuntijoiden lausuntoja, mikä voinee vaikuttaa siihen, että eläinsuojelurikoksista määrätään lähinnä vähäisiä rangaistuksia (Koskela, 2015, 25–26). Näin oli siitakin huolimatta, että tuomioistuimissa kuultiin usein todistajana tarkastuksen tehnyttä eläinlääkäriä (Koskela, 2015, 27; 2017, 111–112). Tämä ei samaisten tutkimusten mukaan kuitenkaan yhtenäistänyt rangaistuskäytäntöä. Koskela (2015, 26) pitäisi olennaisena, että lainsäädäntöä tarkennettaisiin niin, että siitä kävisi ilmi, mitä voidaan pitää asiantuntijatietona ja millainen asiantuntijalausunnon tulisi olla. Tämä voisi hänen mukaansa lisätä asiantuntijoiden käyttöä ja lisätä lausunnon

painoarvoa. Koskela (2015, 27) kysyy myös, tulisiko tuomioistuimissa käyttää eläinsuojelurikoksia käsiteltäessä asiantuntijajäseniä.

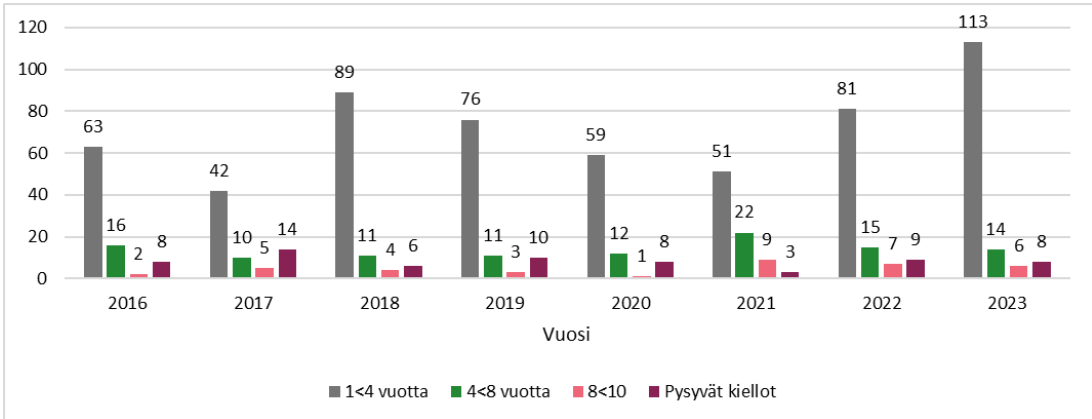
3.5 Eläintenpitokielto

Eläintenpitokiellosta on säädetty ensi kerran vuoden 1971 eläinsuojelulais-
sa (15.4 §), ja nykyään siitä säädetään RL 17:23:ssä. Eläinpitokieltojen mää-
räminen on selvästi yli kaksinkertaistunut vuosien 2009 ja 2023 välillä,
joskin kasvu on ollut aaltoilevaa (kuvio 8). Enimmillään kieltoja (155 kpl)
on määrätty vuonna 2023. Havainto on linjassa sen kanssa, että tuolloin oli
lisääntynyt myös törkeiden eläinsuojelurikosten määrä (ks. kuvio 7 edellä).



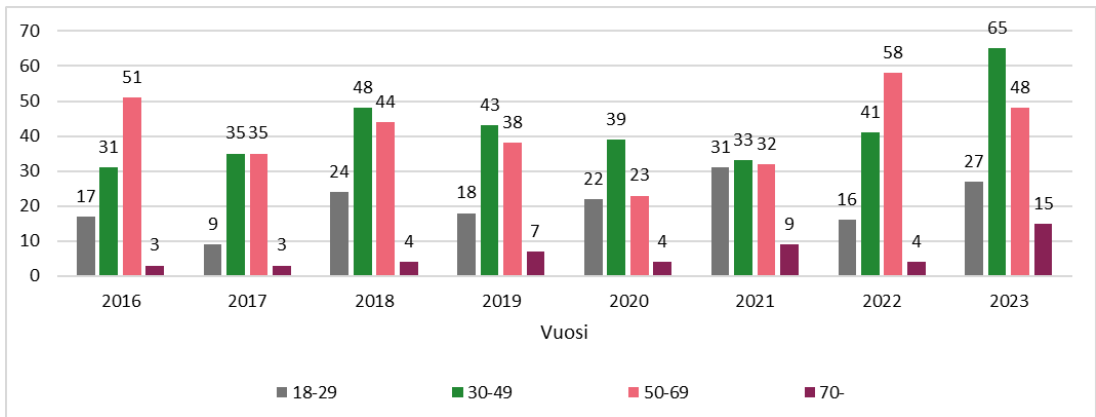
Kuvio 8 Määrätyt eläintenpitokiellot 2009–2023 (lkm). Lähde: Tilastokeskus.

Kuvio 9 osoittaa, että määrättyjen kieltojen pituus vaihtelee. Suurin osa kielloista määrätään 1–4 vuoden mittaisina. Niistä eniten määrätään 3–4 vuoden mittaisia kieltoja (ei näy kuviossa). Erityisenä huomiona toteamme myös, että melkein jokaisena tarkasteluvuotena on määrätty alle vuoden pituinen kiello, vaikka lainsäädäntö ei sellaista mahdollisuutta tunnista. Pisimpiä kieltoja (8–10 vuotta) määrätään vain muutama vuodessa. Pysyviä kieltoja määrätään niitä enemmän; viime vuosina tyypillisesti vajaa kymmenen



Kuvio 9 Eläintenpitokiellon pituus vuosina 2016–2023 (lkm). Lähde: Tilastokeskus.

Eläintenpitokieltoon on määrätty suhteellisen tasaisesti työikäisiä, 30–60 -vuotiaita (kuvio 10). Ikä ei näin ollen vaikuta olevan erityisen oleellinen taustatekijä. Kieltoon määrättyjen keskimääräinen ikä on kuitenkin viime vuosina vaihdellut: vuonna 2022 se on ollut selvästi korkeampi kuin aiempina vuosina painottuen 50–69 -vuotiaisiin, kun taas vuonna 2023 ikäkauma on painottunut selvästi nuorempiin, 30–49 -vuotiaisiin. Miehiä määrätään eläintenpitokieltoon hieman useammin kuin naisia (kuvio 8).



Kuvio 10 Eläintenpitokieltoon määrättyjen ikä vuosina 2016–2023 (lkm).
Lähde: Tilastokeskus.

Eläintenpitokielto tulisi aina määrätä törkeissä eläinsuojelurikoksissa, ellei ole painavia syitä toimia toisin (RL 17:23). Eläintenpitokiellosta määrättävää poikkeusta koskevan säännöksen soveltaminen tuomioistuimessa on kuitenkin Koskelan (2018) mukaan ollut joissain tapauksissa jopa sääntelyn vastaista.

Vääräkkälän ym. (2020b) tutkimuksessa aineistona oli vuosina 2011–2016 eläinsuojelusäädösten rikkomisesta annetut tuomiot, joissa rikokset kohdistuivat tuotannossa käytettyihin sikoihin tai nautoihin. Noin puolessa tapauksista määrättiin eläintenpitokielto, joka oli todennäköisempi, jos tilalla oli kuolleita eläimiä tai tilalla oli toteutettu kiireellisiä toimia. Kielto oli usein määräaikainen, ja vain 6 % kielloista oli pysyviä. Yli kolmasosassa määrätystä eläintenpitokielloista kielto koski vain yhtä eläinlajia, kun taas 29 % kielloista sisälsi kaikki tuotantoeläimet ja 21 % kaikki eläimet. Eläinten menettäminen määrättiin yli puolessa tapauksista, joissa määrättiin eläintenpitokielto. Eläimet määrättiin menetettäväksi suoraan valtiolle, tai omistajalle annettiin tilaisuus myydä eläimet. Tuottajille eläintenpitokielto on tutkimuksen mukaan usein voimakkaampi rangaistus kuin sakko tai ehdollinen vankeusrangaistus, sillä se voi johtaa tuotannon alasajoon. Vaikka pysyvät kiellot ovat harvinaisia, voi määräaikaisella kiellolla olla samankaltaisia vaikutuksia, sillä uusien eläinten hankkiminen voi olla kiellon päättymisen jälkeen taloudellisesti haastavaa, minkä lisäksi muut tuottajat eivät aina halua myydä eläimiään aiemmin tuomituille. Vääräkkälä ym. (2020b) toteavat, että syyttäjän tulisi rutiininomaisesti vaatia menettämisseuraamusta ja valvoa sen toteutumista, jotta eläintenpitokielto toteutuisi käytännössä.

Koskelan (2020) tutkimus koski kaikkiin eläimiin kohdistuvien rikosten tuomioita vuosina 2011–2016. Myös sen mukaan käräjäoikeudet olivat

määränneet eläintenpitokiellon 53 %:ssa tuomioissa. Eläintenpitokielloista 56 % oli määrätty koskemaan kaikkia eläimiä. Seuraavaksi useimmin eläintenpitokielto koski tuotantoeläimiä (25 %). Yksilöityinä eläinlajeina kielto koski yleisimmin nautoja, koiria ja hevosia. Määräaikaisen eläintenpitokiellon keskiarvo oli kolme vuotta; kuusi vuotta ylittävät eläintenpitokiellot olivat melko harvinaisia. Menettämisseuraamus oli määrätty 15 %:ssa tapauksista, joissa eläintenpitokielto määrättiin.

Valtosen ym. (2023, 821) tutkimuksessa havaittiin, että syyttäjien vaatiessa eläintenpitokieltoa he vaativat menettämisseuraamusta alle puolessa tapauksista, vaikka rikoslain mukaan kieltoa määrättäessä myös menettämisseuraamus tulisi aina määrätä. Tuomari voi määrätä menettämisseuraamuksen vain syyttäjän sitä vaatiessa. Valtosen ym. (2023) ehdottaa, että eläintenpitokieltoon liittyvä menettämisseuraamus tulisi voida määrätä tuomioistuimessa ilman syyttäjän vaatimusta. Näin tuomarit voivat tehokkaammin estää uusia rikoksia.

Valtonen ym. (2023) mukaan lemmikkieläimiin kohdistuvissa eläinsuojelurikoksissa vuosina 2011–2021 syyttäjä vaati eläintenpitokieltoa kahdessa kolmesta tapauksesta. Voidaan kysyä, muistaako syyttäjä aina vaatia eläintenpitokieltoa tai etenkin menettämisseuraamusta. Lemmikkieläimiä koskevassa tutkimusaineistossa tuomari määräsi viidessä tapauksessa menettämisseuraamuksen, vaikka syyttäjä ei ollut vaatinut sitä. Tämä voi viitata siihen, että seuraamusten vaatiminen unohtuu etenkin, jos eläinsuojelurikoksia tulee syyttäjän pöydälle harvoin eikä niihin liittyvä lainsäädäntö ole hänelle tuttu. Lain mukaan eläintenpitokielto voidaan määrätä vain syyttäjän vaatimuksesta, joten sääntely näyttäisi tältä osin olleen vierasta myös tuomarille.

Eläintenpitokieltorekisterin käyttöön eläinsuojeluvalvonnan tukena ei ole velvoitetta, mutta eläintenpitokieltorekisterilaki (21/2011) antaa siihen mahdollisuuden. Eläintenpitokieltorekisterin käyttöönotto mahdollisti eläintenpitokiellon valvonnan yli kuntarajojen. Kyseisen lain katsottiin valmisteluvaiheessa parantavan merkittävästi valvontaviranomaisten toimintaedellytyksiä ja nopeuttavan tiedonkulkua (HE 97/2010, 21).

Koskela (2015) tutki eläintenpitokieltorekisterin hyödyntämistä vuosien 2011 ja 2014 välille ajoittuneella aineistolla. Tutkimuksen mukaan eläintenpitokieltorekisterin käyttö on valittuna ajanjaksona ollut vähäistä ja vaihtelevaa. Rekisteriä ovat hyödyntäneet eläinsuojeluvalvonnan tukena eniten kunnaneläinlääkärit. Valvontaeläinlääkärit käyttivät rekisteriä vaihtelevasti. Tämä ei Koskelan mukaan selity valvontaeläinlääkäreiden määrällä tai epäilyyn perustuvien tarkastusten perusteella. Poliisi käytti rekisteriä erittäin vähän, samoin syyttäjät ja tuomioistuimet. Yhdeksi syyksi rekisterin vähäiselle käytölle Koskela arvioi tiedon puutteen ja esimerkiksi tuomioistuinten kohdalla käsiteltävien eläimiin kohdistuvien tapausten vähäisyyden,

minkä takia rutiinia rekisterin käyttöön ei ehdi muodostua. Koskela toteaa, että rekisteri olisi tehostanut eläintenpitokiellon valvontaa, mikäli sen käyttö olisi määrätty velvoittavaksi. Koskela (2015, 13) toteaa myös, että eläintenpitokiellon kohdalla epävirallinen kontrolli parantaa kiellon noudattamista, sillä määrätyt kiellot ovat usein muiden ihmisten tiedossa.

4 Yhteenveto ja suositukset

4.1 Yhteenveto

Yleisiä näkökohtia

Tässä katsauksessa on tarkasteltu kokonaisvaltaisesti eläinsuojeluvalvontaviranomaisten toimintaa, eläinsuojelurikosprosessia ja eläintenpitokieltoon liittyviä seikkoja. Tutkittuun tietoon, selvityksiin ja tilastotietoihin perustuen olemme tehneet huomioita eläinsuojeluvalvonnan ja eläinsuojelurikosprosessin haasteista. Tarkastelusta on kuitenkin rajattu ulkopuolelle eläinkuljetusten ja teurastamojen valvonta sekä luonnonvaraisiin eläimiin ja koe-eläimiin liittyvät kysymykset niitä koskevan tutkimustiedon vähäisyyden vuoksi. Tässä jaksossa esitämme huomioista koosteen, ja lopuksi esitämme ratkaisuehdotuksia ja lisätutkimustarpeita.

Ratkaisuehdotukset käsittävät toimia monella eri hallinnonalalla. Tarvetta on sekä tukitoimien lisäämiseen eläintenpitäjille että eläinten kaltoinkohteluun liittyvän puuttumisen tehostamiseen eläinsuojeluvalvonnassa. Lisäksi nostamme esiin joitain kehitysehdotuksia eläimiin kohdistuvien rikosten käsittelyyn rikosprosessissa. Muutamaa poikkeusta lukuun ottamatta (eläintenpitokiellon rikkominen ja sukupuoliyhteys eläimen kanssa) emme ehdota rangaistusasteikon kiristämistä tai uusia kriminalisointeja. Rikosprosessissa huolena on pikemminkin vaihtelevat oikeuskäytännöt, osaamisen riittävyys ja olemassa olevien menettelyjen tehokas käyttö esitutkinnessa. Näihin seikkoihin tarjoamme suosituksissa tehostamisen välineitä.

Eläin ei voi itse tuoda kokemuksiaan ihmisten kielellä esille, joten eläinsuojelukysymyksissä korostuu valvonnan vastuu ja lainsäädäntö valvonnan mahdollistajana ja edistäjänä. Jämerimmät keinot puuttua eläinten kaltoinkohteluun ovat hallinnollisten pakkokeinojen käyttö ja rikosprosessi. Kumpikin on viime vuosina tehostunut, sillä resursseja on lisätty (kuntiin perustetut valvontaeläinlääkärivirat), on perustettu uusia organisaatiomuotoja (esimerkiksi Helsingin poliisin eläimiin liittyvien rikosten tutkintaryhmä), ja eri viranomaiset ovat kouluttautuneet. Nämä muutokset ovat lisänneet eläinten kaltoinkohtelun havaitsemista ja siihen puuttumista. Silti sekä hallinnollisissa keinoissa että rikosprosessissa on paljon tehostamisen varaa, ja resurssiliikykset ovat riittämättömiä suhteessa tarpeisiin.

Yksi keskeinen valvonnan haaste on periaatteessa ennakoitavissa olleet eläinten vakavat hyvinvointiongelmien, jotka ovat päässeet etenemään liian pitkälle ennen puuttumista. Tämä näkyy valvontaeläinlääkärien tekemänä toistuvina tarkastuksina ja hallintopäätöksinä, joista ei kuitenkaan ole

seurannut lain vaatimaa poliisin esitutkinnan aloittamista, sekä laajamittaisina rikoksina, joissa eläimiä kuolee hoidon puutteeseen. Lisäksi suureen osaan eläinten vakavia hyvinvointiongelmia liittyy eläinten omistajien taloudellisia tai hyvinvointiin liittyviä ongelmia, mitkä osaltaan ylläpitävät eläinten kaltoinkohtelua (Andrade & Anneberg, 2014; Devitt ym., 2013; Pinillos, 2018; Jegatheesan ym., 2020; Väärikkälä ym., 2020b; Valtonen ym., 2024; Koskela, 2013). Eläinsuojeluvalvonnalla ei ole kuitenkaan mahdollisuutta varsinaisiin tukitoimiin. Osassa tapauksista eläinten omistajat tarvitsisivat muiden viranomaisten tai tahojen tuottamaa taloudellista tai sosiaali- ja terveyshuollon tukea elämänhallinnan ja hyvinvoinnin ongelmiinsa.

Eläinten asemaan liittyy myös vanhentuneita asenteita ja tiedonpuutetta eläinten kaltoinkohtelun laaja-alaisuudesta. Eläinten hyvinvoinnin arviointi voi olla vaikeaa monelle rikosprosessiin osallistuvalla viranomaisella, mikä herättää kysymyksen asiantuntijuuden roolista eläinten hyvinvoinnin arvioinnissa: kuka saa määrittää, millä ehdoilla ja mihin tietoon pohjaten eläin voi ylipäänsä riittävän hyvin ja milloin kyse on lainsäädännön rikkomisesta. Eläimiä kohdellaan kaltoin eri tutkimusten perusteella kolmella tavalla: 1) tietoisesti ja tarkoituksella (esim. suora fyysinen väkivalta), 2) tietoisesti ja törkeän huolimattomasti (esim. eläimen perushoidon laiminlyönti) tai 3) täysin tietämättöminä (”meillä on aina pidetty vasikoita näin”). Lainsäädäntö edellyttää eläinten pitäjältä ja hoitajalta riittävää osaamista eläinten asianmukaiseksi hoitamiseksi (EHL 30 §). Teon laatu ja laajuus vaikuttavat siihen, kuinka paljon tekoa pyritään tai kyetään peittelemään tarkastuksen yhteydessä.

Eläinsuojeluvalvonta

Eläinsuojeluvalvonnassa tarkastustoiminta voi johtaa erilaisiin hallinnollisiin seuraamuksiin, kuten määräyksiin muuttaa toimintaa annetun määräajan puitteissa tai kieltoon jatkaa säädösten vastaista toimintaa välittömästi tai määräajassa. Määräysten ja kieltojen noudattamista valvotaan uusintatarkastuksella ja tarvittaessa tehostetaan uhkasakolla, toiminnan keskeyttämisellä tai asian korjaamiseksi tehtyjen toimenpiteiden teettämällä. Myös kiireelliset haltuunotot, väliaikaisen hoidon järjestäminen eläinten pitopaikkaan sekä eläinten lopettaminen ovat osa keinovalikoimaa. Tutkimuksissa (Väärikkälä ym., 2019) on todettu, että eläinsuojeluun liittyvien laiminlyöntien riskit vaihtelevat eläinlajeittain, tilatyypeittäin ja eläimen käyttötarkoituksen mukaan.

Suomessa *tuotantoeläimiin* kohdistuva eläinsuojeluvalvonta toteutetaan vuosittain riskiperustaisina ja satunnaisesti seulottuna otantatarkastuksina sekä epäilyyn perustuen. Riskiperustaisissa tarkastuksissa hyödynnetään aiempien vuosien valvontatietoja, ja valvonnan painopiste vaihtelee

vuosittain eläinlajin mukaan. Tutkimukset (Väärikkälä ym., 2019) osoittavat, että eläinsuojelusäännösten noudattamisessa on alueellisia eroja, mikä voi viitata vaihteleviin tarkastuskäytänteisiin. Valvonnan tehokkuutta parantaisi uusintatarkastusten lisääminen hallintopäätösten jälkeen. Tuotantoeläimiin kohdistuvista rikoksista syytetyillä yleisimmät selitykset toiminnalleen olivat omistajien terveysongelmat (usein mielenterveysongelmat), taloudelliset ongelmat ja liian suuri määrä eläimiä, mitkä yhdessä johtavat elämänhallinnan menetykseen (Väärikkälä ym., 2020b; Valtonen ym., 2024).

Epäilyyn perustuvista tarkastuksista valtaosa kohdistuu *lemmikkieläimiin*, pääosin koiriin ja kissoihin. Epäilyyn perustuvien lemmikkieläinten eläinsuojelutarkastusten määrä lähes kaksinkertaistui vuosien 2010 ja 2022 välillä. Tämän mahdollistivat kuntiin perustetut valvontaeläinlääkärien virrat. Lemmikkieläimiin kohdistunut yleisin eläinsuojelulainsäädännön rikkominen on sopimattomat elintilat, mikä korostaa tarvetta yhteistyölle eläinsuojeluvalvonnan, sosiaalityön ja terveydenhuollon välillä (Valtonen ym., 2021). Lemmikkieläinten hoidon laiminlyönnit koskevat usein myös muuta perushoitoa, kuten ruokintaa (mt.). Väkivallan toteaminen on harvinaista ja haastavaa ilman poliisitutkintaa ja oikeuslääketieteellistä patologiaa (mt.). Merkittävänä lemmikkieläinten kaltoinkohtelun muotona on pentutehtailu, josta tarvitaan paljon lisää tutkimustietoa.

Eläinsuojeluvalvonta on paitsi epäkohtiin puuttumista myös vuorovaikutusta. Eläinlääkärit kohtaavat valvontatilanteissa usein sosiaalisia ja terveyteen liittyviä ongelmia. Lisäksi ihmiset ymmärtävät eläinten hyvinvoinnin eri tavoin. Se voi aiheuttaa ristiriitoja viranomaisen ja valvonnan kohteen välillä, mikä korostaa valvontaeläinlääkäreiden vuorovaikutustaitojen tärkeyttä. Valvonnan kohteiden kokemukset valvontatilanteesta vaikuttavat valvonnan onnistumiseen (Väärikkälä ym., 2018); negatiivinen kokemus liittyy usein siihen, että eläintenpitäjä ei ymmärrä tarkastuksen syytä tai ei koe tulleen kuulluksi. Eläintenpitäjät, jotka kokivat kommunikaation viranomaisen kanssa helpoksi ja saivat sen aikana uutta tietoa, pitivät tarkastuksia tarpeellisina (mt.). Valvontaeläinlääkäreiden vuorovaikutuskoulutus on keskeistä.

Eläinsuojelulainsäädännön tuntemuksen puute on myös yksi syy negatiiviseen asenteeseen eläinsuojeluvalvontaa kohtaan (Väärikkälä ym., 2018). On kuitenkin muistettava, että lainsäädäntö (EHL 30 §) edellyttää, että eläimen pitäjällä on riittävä osaaminen eläinten asianmukaiseksi hoitamiseksi ja että ammattimaisesti eläimiä pitävällä on soveltuva koulutus tai muilla keinoin hankittu riittävä pätevyys tehtäviensä hoitamiseen. Opetusmateriaalien ja neuvojen jakaminen ei aina takaa eläinten olojen parantumista, kuten vasikoiden elinolosuhteiden parantamiseen tähtäävä ohjelma osoitti (Väärikkälä ym., 2019). Tämä voi johtua tuottajien kyvyttömyydestä löytää

tarvittavaa tietoa, haluttomuudesta noudattaa lainsäädäntöä investointikustannusten vuoksi tai kyvyttömyydestä nähdä eläinten hoitotapojen muutoksista koituvia hyötyjä. Lisäksi taloudellinen hyöty voi houkutella tuottajia laiminlyömään eläinsuojelulainsäädäntöä. Taustalla voi olla myös yrittäjyyteen liittyvää näköalattomuutta, uupumusta ja muita hyvinvointiongelmia. Ennakkoilmoitukset tarkastuksista voivat parantaa tuottajien kokemusta valvonnasta, mutta yllätystarkastukset ovat toisaalta perusteltuja eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Tutkimuksen (Valtonen ym., 2021) mukaan valvontaeläinlääkärit toteavat laiminlyöntejä yhtä usein sekä ennakkoilmoituksilla että ilman niitä tehdyissä tarkastuksissa, mikä viittaa siihen, että ennakkoilmoitukset osataan kohdentaa tapauksiin, joissa epäkohtia ei pystytä hetkellisesti korjaamaan.

Tutkimuksissa (Valtonen ym., 2021; Väärikkälä ym., 2020b) on havaittu, että suurta osaa havaituista eläinsuojelulainsäädännön rikkomuksista ei ilmoiteta virallisesti poliisille. Etenkin toistuvat tarkastukset ilman kohteena olevien eläinten tilanteen paranemista voivat antaa vääristyneen käsityksen eläinsuojelulainsäädännön rikkomisen merkityksestä niin kohteelle kuin myös poliisille, syyttäjälle ja tuomarille (Väärikkälä ym., 2020b). Toisaalta oikeusasiamiehen mukaan valvontaviranomaisen ilmoituskäytännöissä poliisille on ollut paljon vaihtelua, joskin yleisin tapa on ollut valvontakerptomuksesta otetun kopion toimittaminen poliisille. Myös poliisin kirjaamiskäytännöissä on oikeusasiamiehen mukaan ollut vaihtelua (asiaan palataan seuraavassa luvussa).

Eläinlääketieteellinen koulutus tarjoaa perustan valvontaeläinlääkärin työlle, mutta eri hallinnollisten pakkokeinojen laaja tuntemus on tärkeä päätöksentekokyvyille. Sitä edistää myös esitutkinnassa käsiteltyjen seikkojen tuntemus. Eläinsuojeluvalvonnassa työskentelevät eläinlääkärit ovat myös toivoneet mahdollisuutta käyttää hallinnollisia pakkokeinoja yhdessä kollegojen kanssa vaikeissa tapauksissa (Väärikkälä ym., 2020a). Myös eläinsuojelurikoksista syytettyjen tuottajien korkea ikä nousee esiin tutkimuksessa (Valtonen ym., 2024). Tilanteissa, joissa eläinsuojeluongelmat liittyvät tuottajan uupumukseen, terveysongelmiin tai taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikeuksiin, lisäkoulutuksella ja sanktioilla voi olla vain rajallinen vaikutus. Eläinlajista riippumatta sosiaali- ja terveydenhuollon tukitoimet voisivat auttaa monien eläintenpitäjien tilannetta, mikä korostaa eläinsuojeluviranomaisten ja sosiaali- ja terveysalan toimijoiden yhteistyön tarvetta pyrkimyksenä ennaltaehkäistä ongelmien syntymistä ja pahentumista. Jos tilanne on kokonaisuudessaan erityisen haastava, niin tuotantoeläinten osalta yksi mahdollisuus on tukea tilojen hallittua alasajoa aiempaa paremmin sekä tuottajien että eläinten hyvinvoinnin edellytyksen turvaamiseksi.

Eläinsuojelurikosten rikosprosessi

Eläinsuojeluasioita koskeva rikosprosessi käynnistyy suurimmaksi osaksi eläinsuojelutarkastuksesta, joskin sivullisten tekemät ilmoitukset ovat erityisen tärkeitä lemmikkieläinten rikosten havaitsemisessa, ja eläinlääkärin toimittamalla todistusaineistolla on merkittävä vaikutus syytteen menestymisessä. Valvontaeläinlääkärien aktiivisuudessa toimittaa poliisille tietoa rikkomuksista on joka tapauksessa havaittu puutteita ja vaihtelua (Wahlberg, 2010; Koskela, 2013; Valtonen ym., 2021), samoin poliisin alttiudessa kirjata ja tutkia näitä havaintoja (ks. EOAK, 3971/2020). Käytännössä, jotka ilmentävät tarkastuskertomusten roolia prosessissa, on ollut oikeusasiamiehen mukaan epä johdonmukaisuutta kummankin viranomaisen taholta (EOAK, 3971/2020). Epäselvyydet ilmoittamiskäytännöistä voivat osaltaan pitkittää prosessia havaitusta rikkomuksesta tuomioon.

Eläinsuojeluasioita koskevat rikosepäilyt ovat kuitenkin lisääntyneet tasaisesti 2000-luvulta alkaen, ja erityisen selvästi 2020-luvulla. Tämä voi liittyä oikeusasiamieheltä saatuun huomautukseen ilmoituskäytäntöjen vaihtelusta sikäli, että se on saattanut johtaa rikosilmoitusten laadinnan ja niiden kirjaamista koskevien käytäntöjen tehostumiseen keskimääräisesti – toisaalta on mahdollista, että vain valvonta- tai esitutkintaviranomaisten toiminta on merkittävästi tehostunut⁴⁰. Onkin vaikea tehdä päätelmiä esitutkinnan tehostumisen syistä ilman asian tarkempaa tutkimista.

Lisäksi Covid-pandemia esti eläinsuojelutarkastuksia ja oikeuskäsittelyjä vuonna 2020, joten sen jälkeen seurannut tapausten määrän kasvu voi myös johtua ruuhkan purkamisesta. Covid-pandemian aikana lisääntyi myös lemmikkieläinten hankinta, joka on voinut olla osin harkitsematonta. Joka tapauksessa rikosepäilyjen lisääntymisestä on seurannut tuomioiden ja annettujen rangaistusten sekä määrättyjen eläintenpitokieltojen lisääntyminen. Erityisesti ovat lisääntyneet rangaistukset törkeistä eläinsuojelurikoksista vuonna 2023, mikä näkyy puolestaan eläintenpitokieltojen määräämisen lisääntymisenä. Törkeiden tapausten lisääntyminen voi myös liittyä Covid-pandemiaan sikäli, että sen aikana moni tapaus pääsi heikentyneen valvonnan vuoksi pitkittymään ja pitkittyessään pahenemaan.

Rikosprosessia on saattanut osaltaan tehostaa myös eläinsuojelurikostutkinnan organisointi ja erikoistuminen (esimerkiksi Helsinkiin perustettu eläimiin kohdistuneiden rikosten tutkintaryhmä) sekä lainvalvontaviranomaisille suunnatut koulutukset. Paitsi poliisien (yleisesti), samoin syyttäjien ja tuomarien erikoistuminen eläinsuojelurikoksiin on ollut vähäistä, jolloin selkeää rutiinia ja ymmärrystä niiden arvioimiseksi ei ole syntynyt, kun tapauksiakin on ollut vähän. Tapausten lisääntyminen lisää osaltaan

40 Katso toisaalta alaviite 39.

rutiinien muodostumista niin poliisin, syyttäjän kuin tuomarin toiminnassa, ja erikoistuminen ja koulutukset vahvistavat eläinsuojelurikosten erityisyyden tunnistamista, samoin moniammatillisten eläinsuojeluryhmien perustaminen, johon osallistuu myös valvontaeläinlääkäri. Tällaiset toimet voisivat lisääntyessään tasoittavat alueellisia eroja, joita on havaittu poliisin, syyttäjän ja tuomarin toiminnassa ja näin ollen myös seuraamuksissa.

Vaikka tuomioon päätyneiden eläinsuojelurikosten lisääntyminen on hyvä suuntaus, eläinsuojelutapausten vuosittaiset tuomiomäärät ovat vielä vähäisiä suhteessa eläinsuojeluvalvonnassa havaittuihin lainsäädännön rikkomisiin, ja annetut rangaistukset ovat verrattain lieviä suhteessa rangaistusasteikkoon, eli tehostumisen varaa on edelleen huomattavasti. Jotta valvontaa voidaan edelleen kehittää, tarvitaan lisää ymmärrystä rikosprosessin toimivuudesta suhteessa eläinten kaltoinkohteluun. Se tarkoittaa tutkimusta muun muassa siitä, mikä on hallinnollisten pakkokeinojen soveltamisen perusteiden suhde esitutkintaan päätyvien eläinsuojelurikosepäilyjen perusteisiin. Samoin olisi syytä tutkia, miten eläinsuojelurikosepäilyjen ja eläinsuojelurikoksista annettujen tuomioiden lisääntyminen suhteutuu eri eläinlajien kokemaan kaltoinkohteluun, eli onko rikosprosessi kohdentunut tiettyihin eläinlajeihin tai eläinten pitopaikkoihin enemmän kuin toisiin. Samoin olisi syytä tutkia, miten eläinsuojelurikosepäilyjen ja -tuomioiden lisääntyminen näkyy rikosten tunnusmerkistön soveltamisessa: minkälaisiin kaltoinkohtelun muotoihin on kiinnitetty huomiota, ja minkälaista asiantuntemusta rikosprosessissa on ollut käytössä. Aiemman tutkimuksen mukaan valvontaeläinlääkärit ottivat kantaa eläimen kokemaan kärsimykseen toisin kuin yksityiset eläinlääkärit (Koskela, 2015b). Lisäksi valvontaeläinlääkäreillä oli merkittävä rooli eläinten passiivista laiminlyöntiä ja laajamittaisia rikoksia koskevassa rikosprosessissa, mutta väkivaltarikosten kohdalla heidän keräämänsä materiaali ja todisteet olivat harvemmin osa rikosprosessia (Valtonen ym., 2023). Jos eri tuomioistuimet tulkitsevat törkeän eläinsuojelurikoksen kriteerejä eri tavoin, se voi vaikeuttaa väkivaltainen eläinsuojelurikosten vakavuuden arviointia, eläintenpitokiellon vaatimista ja määräämistä sekä menettämisseuraamusten määräämistä.

Tuotantoeläimiin kohdistuneet rikokset on arvioitu kärkeäjoikeuksissa vakavammiiksi kuin lemmikkieläimiin kohdistuneet, ja ne ovat johtaneet useammin vankeusrangaistuksiin sekä pysyviin eläintenpitokieltoihin (Valtonen ym., 2024). Tuotantoeläimiin kohdistuneet rikokset ovat yleensä pitkäkestoisia laiminlyöntejä, jotka vaikuttavat suurempaan joukkoon eläimiä ja johtivat useammin eläinten kuolemaan tai lopettamiseen viranomaisten toimesta (Valtonen ym., 2024). Sikoihin ja nautoihin kohdistuvat eläinsuojelurikokset ovat kuitenkin useimmin tapahtuneet pienillä tiloilla, ja ankarimmat rangaistukset ovat olleet todennäköisempiä, jos eläinsuojeluviranomainen on toteuttanut kiireellisiä toimenpiteitä (Väärikkälä ym., 2020b).

Aktiivisen väkivallan uhreina ovat usein pienet selkärankaisten eläimet, kuten kissat ja koirat, ja eläinsuojelurikokset voivat olla yksi perheväkivallan muoto (Valtonen ym., 2023). Moninaisista sosioekonomisista haasteista kärsivien ihmisten aiheuttama lemmikkieläinten laiminlyönti saattaa jäädä kokonaan huomaamatta.

Tutkimuksessa havaittiin myös, että laajamittaisissa eläinsuojelurikoksissa eläimet kuolivat tai ne piti lopettaa useammin kuin muissa rikostyypeissä, ja näissä tapauksissa määrättiin eläintenpitokieltoja sekä rikokset määriteltiin törkeiksi useammin (Valtonen ym., 2023). Tutkimus myös osoitti, että syytetyt harvoin myönsivät syyllisyyttään laajamittaisissa rikoksissa, mikä voi viitata eläinten keräilyyn, ja että eri tuomioistuimet tulkitsevat törkeän eläinsuojelurikoksen kriteerejä eri tavoin, mikä hankaloittaa eläintenpitokiellon asettamista ja eläinten menettämisseuraamuksen määräämistä (Valtonen ym., 2023; Koskela, 2019b; ks. myös Dozier ym., 2019; Patronek, 1999).

Oma erityiskysymys liittyy eläinsuojelurikoksista saatavaan taloudelliseen hyötyyn. Sen tutkinta ja huomioon ottaminen rikosprosessissa on ollut verrattain vähäistä (Väärikkälä ym., 2020b, ks. myös EOAK, 3971/2020). Taloudellinen hyöty voi kuitenkin osaltaan houkuttaa omistajia laiminlyömään eläinsuojelulainsäädäntöä, ja tähän liittyvää rikoshyötyä olisikin syytä selvittää tarkemmin osana rikostutkintaa. Tarvitaan myös lisää tutkimusta siitä, missä määrin eläinsuojelurikoksiin syyllistyneet uusivat myöhemmin rikoksiaan sekä eläinsuojelurikosten tunnusmerkistön toimivuudesta ja tarkoituksenmukaisuudesta.

Eläintenpitokielto ja sen valvonta

Eläintenpitokielto tulisi aina määrätä törkeissä eläinsuojelurikoksissa, ellei ole painavia syitä toimia toisin. Tilastollisessa tarkastelussa viimeisenä tarkasteluvuonna 2023 eläintenpitokieltojen määrääminen vaikuttaa merkittävästi lisääntyneen, mikä on loogista, sillä myös törkeät eläinsuojelurikokset olivat lisääntyneet.

Väärikkälän ym. (2020b) tutkimuksessa havaittiin, että eläintenpitokielto määrättiin noin puolessa tapauksista, joissa rikokset kohdistuivat tuotannossa käytettyihin sikoihin tai nautoihin, ja kielto oli usein määräaikainen, pysyvien kieltojen ollessa harvinaisia. Tutkimus korostaa, että syyttäjän tulisi rutiininomaisesti vaatia menettämisseuraamusta ja valvoa sen toteutumista, jotta eläintenpitokielto toteutuisi käytännössä. Tutkimuksessa arvioidaan, että määräaikaisetkin kiellot voivat johtaa tuotannon alasajoon.

Valtosen ym. (2023) tutkimuksessa havaittiin, että syyttäjät vaativat eläinten menettämistä valtiolle alle puolessa tapauksista, vaikka rikoslain mukaan näin tulisi aina tehdä eläintenpitokiellon yhteydessä, ja tuomari voi

määrätä menettämisseuraamuksen vain syyttäjän sitä vaatiessa. Tutkimus ehdottaa, että eläintenpitokieltoon liittyvä menettämisseuraamus tulisi voida määrätä tuomioistuimessa ilman syyttäjän vaatimusta, jotta tuomarit voivat tehokkaammin estää uusia rikoksia.

4.2 Periaatteet ja suositukset

4.2.1 Moniammatillisen yhteistyön edistäminen ja viranomaisten koulutus

Periaatteet

- Eläinten kaltoinkohtelun ja eläimiin kohdistuneiden rikosten monimuotoisuus tulisi tunnistaa paremmin, viranomaisten koulutusta ja yhteistyötä tulisi vahvistaa ja eläintenpitokieltoa tulisi hyödyntää tehokkaasti ennaltaehkäisevänä toimenpiteenä rikosten jatkumisen estämiseksi. (Ks. Valtonen ym., 2023)
- Valvontaviranomaisten ja sosiaali- ja terveydenhuollon viranomaisten välinen yhteistyö on eläimiin kohdistuvien rikosten kohdalla tärkeää, sillä tapaukset usein liittyvät eläinten pitäjien sosioekonomisiin haasteisiin ja elämänhallinnallisiin ongelmiin (Valtonen ym., 2024; Väärikkälä ym., 2020a).

Suosituks

Ohjeet/koulutus

- Yhteinen, pysyvä koulutusohjelma poliiseille ja valvontaeläinlääkäreille (Valtonen ym., 2021).
- Valvontaviranomaisille suunnatun koulutuksen riittävyttä tulee jatkuvasti arvioida ja lisätä tarpeen mukaan.

Toimintamalleja ja työkäytäntöjä

- Lisätään ja tehostetaan virkaeläinlääkäreiden, kliinisten eläinlääkäreiden, poliisin ja sosiaaliviranomaisten välistä yhteistyötä ja siihen opastavaa koulutusta, jotta pitkittyvät tilanteet tunnistetaan ja niihin voidaan puuttua mahdollisimman varhaisessa vaiheessa (ns. ennalta-koiva yhteistyömalli) (Valtonen ym., 2021).

- Eri valvontaviranomaisten välisen yhteistyön sujuvuutta ja yhtenäistämistä tulisi pyrkiä edistämään luomalla selkeitä kansallisia toimintamalleja, suuntaviivoja ja ohjeistuksia. Yhtenä konkreettisenä ehdotuksena on yhteinen kansallinen tietokanta eläinsuojeluasioita käsitteleville viranomaisille tiedonsiirron helpottamiseksi. Toisena kehittämisehdotuksena on ministeriöitä läpileikkaavaa laatuhanke tavoitteena laatia päivitettävissä oleva käsikirjatyyppinen -asiakirja, jossa tarjottaisiin välineitä niin valvontaa tekevien viranomaisten, kuin rikosprosessin toimijoille laadukkaan esitutkimtamateriaalin tuottamiseksi. Se sisältäisi välineitä arvioida mm. eläimen kokemaa kärsimystä ja sen tarpeettomuutta sekä rikoshyötyä.
- Laaditaan yhteinen toimintamalli ilmoitusvelvollisuuden alaisille toimijoille; kyse omassa tehtävässä avun tarpeessa olevasta eläimestä saatujen tietojen ilmoittamisesta valvontaviranomaiselle asian arvioimiseksi (EHL 88 §). Nimetään alueellinen eläinsuojeluviranomainen, joka toimisi yhteyshenkilönä ilmoitusvelvollisuuden alaisten tahojen kanssa.
- Eläinten hyvinvoinnin tukemiseksi kehitetään lisää moniammatillisia sekä varhaisen tuen että puuttumisen toimintamalleja. Hyvänä esimerkkinä tuotantoeläinten pitoa tukevasta varhaisen tuen palvelusta on Välitä viljelijästä -toimintamalli; vastaava toimintamalli kehitetään myös seura- ja harrastuseläinten pitoon. Pilotin yhteydessä toimintamallin toimivuutta ja vaikuttavuutta tulisi arvioida. Toisena, vankempaan puuttumiseen tähtäävänä esimerkkinä on Ankkuri-malli SEY:n ehdotuksen mukaisesti⁴¹; malli on kehitetty nuorisoriikollisuuden torjuntaan. Yhteistyössä painottuisi asiantuntemus koskien eläinten keräilyn psykopatologiaa, sosioekonomisia ja lastensuojeluongelmia sekä impulssikontrollin puutteita, jotka ovat usein eläinsuojelurikosten taustalla (<https://rikoksentorjunta.fi/ankkuri>)
- Pakonomaiseen eläinten keräilyyn tulisi saada pitkäaikaista apua sosiaali- ja terveydenhuollosta (ks. Patronek & Nathanson, 2009).

41 <https://sey.fi/wp-content/uploads/2020/02/LIITE-8-Suomen-El%C3%A4inl%C3%A4%C3%A4k%C3%A4riliiton-lausunto-30.12.2019-1.pdf>

4.2.2 Eläinsuojeluvalvonta

Periaatteet

Eläinlääkäreitä tulisi kannustaa entistä tehokkaampien toimenpiteiden käyttöön eläinten kärsimyksen estämiseksi, mutta työn kuormittavuuden vuoksi tähän tulee olla tarjolla riittävästi tukea. Samoin tulee huolehtia siitä, että valvontaeläinlääkärien määrä on riittävä suhteessa tarpeisiin suorittaa eläinsuojelutarkastuksia, mikä tehostaa myös eläintenpitokieltojen valvontaa.

Suosituks

Ohjeet/koulutus

- Tarjotaan valvontaeläinlääkäreille riittävästi hallinnollisia menettelyjä koskevaa käytännönläheistä koulutusta keinona vahvistaa heidän päätöksentekokykyään (Väärikkälä ym., 2020a).
- Hyödynnetään tarkastuksissa saatuja tietoja tuottajille annetun koulutuksen ja tiedotuksen kohdentamisessa (Väärikkälä ym., 2019).

Toimintamalleja ja työkäytäntöjä

- Valvontaeläinlääkäreillä tulee olla mahdollisuus työskennellä pareitain vastuun jakamiseksi ja turvaksi uhkaavissa tilanteissa (Väärikkälä ym., 2020a). Päätökset tulisi tehdä organisaation tai vähintään kahden henkilön nimissä, ei yksittäisen eläinlääkärin (Väärikkälä ym., 2020a). Kyse on myös valvontaeläinlääkärin omasta oikeusturvasta. Parityöskentelyn käytäntöjä kehitettäessä niiden toimivuutta olisi samalla hyvä arvioida.
- Tarkastusdataa hyödynnetään valvontajärjestelmän kehittämisesä yhdenmukaiseksi ja yhtenäiseksi tavoitteena toimiva kansallisen tietojärjestelmä, johon eläinsuojelutarkastuskertomukset ja -päätökset kootaan ja josta saa helposti koottua tietoa valvonnan ohjaamiseksi. Valvontaa kohdennetaan tutkimustiedon perusteella riskiperustaisesti esimerkiksi tilakoko ja vuodenaika huomioiden; toisin sanoen valvonta kohdennetaan sellaisille tiloille ja sellaiseen vuodenaikaan, joissa ja jolloin riskit ovat suurimmat (Väärikkälä ym., 2019).
- Pyritään aiempaa varhaisempaan puuttumiseen ja tuetaan tilojen hallittua alasajoa tilanteissa, joissa tuotantoeläinten laiminlyönnin

syynä on tuottajille kasautuneet vakavat sosioekonomiset tai elämänhallinnalliset haasteet tai korkea ikä. Tuottajaa toisin sanoen tuetaan supistamaan toimintaa asteittain ja luopumaan eläimistä myymällä ne itse mahdollisimman hyväkuntoisina.

Lainsäädäntömuutokset

Hallinnollisia pakkokeinoja käytettäessä on pidettävä mielessä, että toimenpiteen kohteena oleva eläin on edelleen sen omistajan omaisuutta. Omistusoikeus ei siirry viranomaiselle tai eläinhoitolalle sillä, että eläin otetaan pois omistajaltaan (HKO 2022:73). Hyvinvointilaissa olisi hyvä selvyiden vuoksi säätää omistusoikeuden siirtymisestä selkeästi (Koskela, 2024).

4.2.3 Rikosprosessi ja eläintenpitokielto

Periaatteet

- Rikosprosessin tulisi olla sujuva, ja yhteistyötä poliisin, syyttäjien sekä virkaeläinlääkäreiden välillä tulisi lisätä ja kehittää. Lisäksi näiden viranomaisten asiantuntemus eläinsuojelulainsäädännöstä on syytä varmistaa. (Koskela, 2017; Valtonen ym., 2021; 2023; Väärikäälä ym., 2020b, 9).
- Rikosprosessin toimijoiden resurssien tulisi olla riittäviä muun muassa sen turvaamiseksi, että lievimmät eläimiin kohdistuvat rikokset eivät ehdi vanhentua ennen tuomion antamista.

Suosituks

Ohjeet/koulutus

- Säännöllistä koulutusta tulee antaa poliiseille, syyttäjille ja tuomareille kaikissa oikeusasteissa niin yleisissä tuomioistuimissa kuin hallintotuomioistuimissakin (Koskela, 2017). Koulutuksen riittävyttä tulisi jatkuvasti arvioida ja lisätä tarpeen mukaan.
- Rangaistuskäytännön yhtenäistämiseksi syyttäjille ja tuomareille tulisi suunnata ohjeistuksia ja täydennyskoulutusta (Koskela, 2018; 2019b).
- Syyttäjille ja tuomareille tulisi tarjota koulutusta myös eläinten mielen kyvyistä ja selvittää tarpeettoman kivun ja kärsimyksen määrittäminen juridisena käsitteenä. Koska poikkeuksellisen julman tai julman

rikoksen kriteerejä ei ole lainsäädännössä kattavasti määritelty, tulisi arvioinnin avuksi luoda ohjeistus. (Valtonen ym., 2023.)

Toimintamalleja ja työkäytäntöjä

- Eläimiin kohdistuvaa väkivaltarikosta epäiltäessä asian selvittämiseen esitutkinnassa tulisi sisällyttää perusteellinen eläimen kliininen tutkimus ja kuolemantapauksessa ruumiinavausraportti. Eläinlääkäreiden lisäksi asiantuntijoina voitaisiin tarvittaessa käyttää myös muita eläinten käyttäytymisen asiantuntijoita. (Valtonen ym., 2023.)
- Eläintenpitokiellon määräämisen yhteydessä eläinten menettämistä tulisi säännönmukaisesti vaatia syyttäjän toimesta, ja eläintenpitokieltoa tulisi valvoa tehokkaasti, jotta se toteutuu käytännössä (Koskela, 2015a).

Erityisvirkojen perustaminen

- Poliisilaitoksiin, syyttäjänvirastoihin ja tuomioistuimiin tulisi perustaa eläimiin kohdistuviin rikoksiin erikoistuneita virkoja (Koskela, 2017; 2018; 2019b; 2021). Rikostutkinta tehostuisi ja veisi vähemmän aikaa, kun virkahenkilöt olisivat kokeneita eläimiin kohdistuvien rikosten käsittelyssä. Syyttäjien osalta rikoksen tunnusmerkistöjen arviointi helpottuisi heidän kerryttäessään tietoa ja kokemusta. Tuomareiden erikoistuminen puolestaan olisi omiaan yhtenäistämään oikeuskäytäntöä. (Koskela, 2021, 161).

Lainsäädäntömuutokset

- Eläintenpitokiellon noudattamista on välttämätöntä voida valvoa myös kotirauhan piirissä. Se mahdollistuisi lainmuutoksella, jossa eläintenpitokiellon rikkomisesta säädettäisiin rikoslaissa ja maksimirangaistus olisi vähintään kuusi kuukautta vankeutta. Tällöin poliisi saisi valtuuden suorittaa kotietsinnän epäillessään eläintenpitokiellon rikkomista. Tätä muutosmahdollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon eläinten poikkeuksellinen haavoittuvuus ja se, että eläintenpitokielto on alun perin määrätty eläinsuojelurikoksesta tai törkeästä eläinsuojelurikoksesta. Vertailun vuoksi liiketoimintakiellon rikkomisesta voidaan määrätä maksimissaan kahden vuoden vankeusrangaistus. Se, ettei eläintenpitokieltoa voida voimassa olevan hyvinvointilain mukaan valvoa kotirauhan piirissä, estää käytännössä lemmikkieläimiin kohdistuvien eläintenpitokieltojen valvonnan. Tilannetta ei voida pitää hyväksyttävänä lain tarkoituksen ja tavoitteiden näkökulmasta. (Koskela, 2024, 265–266).

- Eläintenpitokielto on turvaamistoimi, jonka tarkoituksena on se, ettei eläin enää joutuisi kaltoinkohdeksi kyseisen henkilön toimesta. On tarpeen selvittää, onko vain tiettyihin eläinlajeihin kohdistuva eläintenpitokielto perusteltu. Onko siis mahdollista varmistua, että jos henkilö määrätään jotain tiettyä eläinlajia koskevaan eläintenpitokieltoon, hän kohtelee muita eläimiä asianmukaisesti? Näin ollen voisi olla perusteltua säätää, että eläintenpitokielto koskee aina ensisijaisesti kaikkia eläimiä, ellei tapauskohtaisesti ole erityisiä perusteita toimia toisin.
- Eläintenpitokielto ja siihen liittyvä menettämisseuraamus tulisi voida määrätä tuomioistuimessa ilman syyttäjän vaatimusta (Valtonen ym., 2023). Näin tuomarit voivat tehokkaammin estää uusia rikoksia. Tämä edellyttäisi sääntelyn muuttamista.
- Rikoslaissa säädettyä eläintenpitokieltä (RL 17:23) tulisi muuttaa siten, että poliisi voisi erikseen säädetyillä perusteilla määrätä eläinten kaltoinkohtelutilanteissa henkilölle välittömän väliaikaisen eläintenpitokiellon (ks. myös Lahtinen 2020, kappale 6.6.1, eläinsuojeluvannon keskusviranomaisen mahdollisuudesta määrätä väliaikainen eläintenpitokielto).
- Eläintenpitokiellon määräämisen perusteita ja pituutta tulisi säännellä tarkemmin. Tällä hetkellä eläintenpitokiellon vähimmäispituus on yksi vuosi, kun esimerkiksi liiketoimintakiellon vähimmäispituus on kolme vuotta. Tuomioistuimilla on laaja harkintavalta eläintenpitokiellon määräämisessä, mikä on johtanut epäyhtenäiseen käytäntöön. Oikeuskäytännössä on havaittu, että henkilölle on määrätty esimerkiksi kaikkia eläimiä koskeva eläintenpitokielto, mutta siitä huolimatta hänen on sallittu pitää kahta kissaa. Joissain tapauksissa poikkeukset ovat perusteltuja, mutta niihin pitäisi olla erityisen painavat perusteet. Koska tämä näyttää olevan tuomioistuimissa epäselvää, eläintenpitokiellon määräämisen ja siihen tehtävien poikkeuksien perusteista tulisi säätää tarkemmin (Koskela, 2018).
- Koska eläintenpitokieltoon liittyvän menettämisseuraamuksen panee täytäntöön poliisilaitos, tulisi sakon täytäntöönpanosta annettua lakia ja pakkokeinolakia täydentää niin, että poliisilla olisi toimivalta suorittaa kotietsintä myös menettämisseuraamuksen täytäntöönpanemiseksi (Lahtinen, 2020, 51).

- Eläinsuojeluvalvontaa tekevät viranomaiset tulisi hyvinvointilais-
sa aina ennen eläinsuojelutarkastusta velvoittaa tarkistamaan, onko
eläintenpitäjällä voimassa oleva eläintenpitokielto. Tämä myös edel-
lyttäisi, että kaikilla eläinsuojeluviranomaisilla on eläintenpitokielto-
rekisterin helppokäyttöinen käyttöliittymä. (Koskela, 2015a).
- Tulisi pohtia millä tavoin voitaisiin puuttua tilanteisiin, joissa henki-
lölle on määrätty eläintenpitokielto, mutta hän siirtää eläimet puolison
nimiin, vaikka tosiasiaa jatkaa itse eläintenpitoa (Koskela, 2015a).
- Olisi tarpeen turvata mahdollisuus eläimen edustajaan tuomiois-
tuimissa (Koskela, 2015, 15; Koskela, 2020). Eläimiin kohdistuvissa
rikoksissa vastaajana on pääsääntöisesti eläimen omistaja, joten ku-
kaan ei huolehdi eläimen hyvinvoinnin puolustamisesta. Tehtävä ei
kuulu myöskään syyttäjälle, jonka tehtävä on ainoastaan rikosvas-
tuun toteuttaminen. Eläimen edustamisesta tulisi säätää esimerkiksi
EHL:ssä (ks. myös Lahtinen, 2020).
- Painavan syyn vuoksi eläintenpitokieltoon määräämättä jättämi-
nen poikkeuksellisesti törkeissä eläinsuojelurikoksissa tulisi perus-
tua eläinten hyvinvoinnin turvaamiseen (Koskela, 2019b). Rikoslain
säätelyä tulisi tältä osin tarkentaa.
- Tuomioistuimen kokoonpanossa tulisi olla eläinten kokonaisvaltai-
seen hyvinvointiin perehtynyt asiantuntijajäsen vastaavasti kuin
esimerkiksi ympäristöasioissa hallinto-oikeudessa (Koskela, 2017;
2019b; 2021). Tuomioistuimeen tulee vuosittain melko vähän eläin-
suojelurikoksia käsiteltäväksi, jolloin tuomareille ei synny niiden
käsittelyyn rutiinia. Asiantuntijajäsenen käyttäminen toisi tuomiois-
tuimeen tarvittavaa asiantuntemusta, jolloin myös oikeuskäytäntö
yhtenäistyisi. Tämä olisi omiaan myös vähentämään tyytymättö-
myyttä alioikeuden tuomioon ja vähentäisi asian käsittelyn tarvetta
hovioikeuksissa. Vaihtoehtoisesti eläinsuojelurikoksissa voisi ottaa
käyttöön sivutoimisten asiantuntijoiden listan, josta syyttäjä voisi
kutsua asiantuntijan kuultavaksi oikeudenkäyntiin. Näin eläinsuoje-
lutarkastuksen tehnyt valvontaeläinlääkäri voisi toimia todistajana,
kun taas asiantuntija voisi kertoa tapaukseen liittyvistä kokemus-
säännöistä⁴² (Koskela, 2015b). Asiasta voitaisiin säätää esimerkiksi
tuomioistuinlaissa (673/2016).

42 Kokemussäännöllä tarkoitetaan yleisiä käsityksiä tosiseikkojen välisistä syy- ja riippu-
vuussuhteista.

- Toimenpiteistä luopumisen kohtuusperusteella tulisi jättää eläimiin kohdistuvissa rikoksissa yksinomaan tuomioistuimen sovellettavaksi (Koskela, 2022, 464). Tämä edellyttäisi muutosta oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain (689/1997) 1 luvun 8 §:n 1 kohtaan.
- Väkivaltaisista eläinsuojelurikoksista syytetyillä on enemmän syytteitä myös muista rikoksista, ja niissä korostuvat väkivalta ja sen uhka (Valtonen ym., 2023). Eläinten hoitajan pätevyydestä säädetään EHL 30 §:ssä, mutta sääntelyn täydentämistä voisi harkita siten, että eläinten kanssa työskentelevillä (ansiotyö) ei saisi olla voimassa olevaa eläintenpitokieltoa taikka tuomioita eläinsuojelurikoksista (taannehtivasti tarkoituksenmukainen määrä vuosia taaksepäin).
- Eläintenpitokieltorekisteriin merkityt tiedot ovat nykyisin salassa pidettäviä, ja tiedon saantia rekisteristä on rajoitettu. Yksityiset henkilöt voivat saada rekisteristä tietoa vain maksullisella rekisteriotteella. Tämä on omiaan estämään eläintenpitokieltoja koskevien tietojen hyödyntämistä. Liiketoimintakiello on eläintenpitokiellon tapaan turvaamistoimi, mutta siihen tallennettuja tietoja ei ole säädetty salassa pidettäväksi. Siksi sääntelyä tulisikin muuttaa siten, että kuka tahansa voisi saada eläintenpitokieltoja koskevia tietoja maksutta ja salassapitosäännösten estämättä (Koskela, 2015a).
- Eläimiin kohdistuvista rikoksista tuomittavat rangaistukset ovat epäyhtenäisiä (Koskela, 2012; 2017; 2018; 2019b). On siksi syytä arvioida, ovatko eläimiin kohdistuneista rikoksista tuomittavat rangaistukset suhteellisuusperiaatteen mukaisia teon moitittavuuteen nähden.
- Törkeän eläinsuojelurikoksen ankaroittamisperusteiden soveltaminen tuomioistuimessa on osoittautunut vaihtelevaksi. Oikeuskäytännön yhtenäisyyden vuoksi olisi syytä täsmentää näitä kriteerejä. (Koskela, 2019).
- Rangaistusasteikkoa tulisi tarkistaa koskien sukupuoliyhteyttä eläimen kanssa. Teko on kriminalisoitu, mutta se on katsottu sakolla rangaistavaksi eläinsuojelurikkomukseksi samaan aikaan, kun sukupuoliyhteyttä loukkaavan kuvan levittämisestä (RL 17:18) voidaan tuomita enintään kaksi vuotta vankeutta. Rangaistusasteikko on toisin sanoen sama kuin eläinsuojelurikoksessa (RL 17:14). Tämä johtaa siihen, että itse teosta, sukupuoliyhteys eläimen kanssa, voidaan tuomita lievempi rangaistus kuin teosta otetun kuvan levittämisestä. Sukupuoliyhteys eläimen kanssa on silloin vähemmän moitittavaa kuin

tällaista toimintaa esittävän kuvan levittäminen. Tämän tyyppinen tekojen arvottaminen ei ole hyväksyttävää. Toiminta on ristiriidassa eläinten kunnioituksen ja hyvinvoinnin edistämisen eli lain keskeisten tavoitteiden kanssa. Sukupuoliyhteydellä eläimen kanssa ihminen tavoittelee ainoastaan omien mielihalujensa tyydyttämistä, ja toiminta aiheuttaa riskin eläimen fyysiselle ja/tai psyykkiselle vahingoittumiselle.⁴³ (Koskela, 2024, 72).

4.3 Tutkimussuosituksia

4.3.1 Yleisiä tutkimussuosituksia

Eläinsuojeluvalvonta

- Selvitetään eläinsuojeluvalvonnan ja sosiaali- ja terveyshuollon välisen yhteistyön toimivuutta ja esteitä. Selvitetään myös uusintatarkastusten maksullisuuden toteutumista ja vaikutuksia (EU:n valvonta-asetuksen 79 artikla; EHL 114 §).
- Selvitetään, mitä tekijöitä liittyy toistuviin tarkastuksiin ja niiden myötä esitettyihin hallintomenettelyihin.
- Selvitetään, missä määrin eläinten olot parantuvat kiiretoimenpiteiden myötä (viittaa pääasiallisesti tilanteisiin, joissa eläin otetaan omistajaltaan pois) ja missä määrin eläinten pois ottamisen jälkeen niiden omistaja on hankkinut uusia eläimiä.
- Selvitetään eläintilojen hallitun lopettamisen esteet tilanteissa, joissa se olisi paras ratkaisu eläinten kaltoinkohteluun puuttumiseksi. Esteet voivat olla paitsi psyykkisiä ja taloudellisia myös hallinnollisia (Valtonen ym., 2024).
- Tutkitaan luvan- ja ilmoituksenvaraista toimintaa koskevista tarkastusraporteista, millaisia tarkastuksia eri alueilla tehdään ja millaisia epäkohtia niissä havaitaan. Tulosten perusteella voidaan tehdä johtopäätöksiä tarvittavista toimenpiteistä.
- Eläinsuojelurikokset ovat pitkälti piilorikollisuutta, ja niiden esille tuleminen perustuu pääosin eläinsuojeluilmoituksiin. Tulisi tutkia

43 Ks. alaviite 19.

asenteita ja käsityksiä, jotka vaikuttavat siihen, mikä on ilmoituksen tekemisen kynnys eri eläinlajien ja eri kaltoinkohtelun tyyppien (lemmikit vs. tuotantoeläimet, passiivinen kaltoinkohtelu vs. väkivalta) kohdalla. Jätetäänkö ilmoituksia tekemättä pelon tai sosiaalisen paineen vuoksi? Onko kansalaisilla tai vaikkapa lomittajilla tai tilojen/tallien työntekijöillä oikeaa tietoa lainsäädännön asettamista vaatimuksista? Tietoa tarvitaan sen selvittämiseksi, miten ilmoituksen tekemistä voidaan helpottaa ja valvonnan kattavuutta, kohdentamista ja oikea-aikaisuutta kehittää niukkojen resurssien puitteissa.

- Tällä hetkellä ei ole tutkimustietoa koskien rajaeläinlääkäreiden tai tarkastuseläinlääkäreiden toteuttamaa valvontaa. Selvitetään, mitä erityiskysymyksiä heidän toimintaansa liittyy.

Rikosprosessi ja eläintenpitokielto

- Tilastokeskuksen tilastotietojen perusteella poliisin kirjaamat rikospäilyt ovat selvästi lisääntyneet vuonna 2022 jatkuen lähes samalla tasolla vuonna 2023. Selvitetään, mistä tapausten määrän lisääntyminen johtuu. Mahdollisia syitä on esitetty luvun 4.1 alajaksossa Eläinsuojelurikosten rikosprosessi.
- Selvitetään, millaisista eläinsuojelutapauksista ja millä perustein poliisi käynnistää esitutinnan ja mikä on valvontaeläinlääkäreiden tuottamien tutkintailmoitusten ja tarkastusraporttien rooli esitutinnan käynnistämisen ja etenemisen kannalta.
- Selvitetään, millaista vaihtelua eläimen kokeman kärsimyksen suuruuden ja tarpeettomuuden sekä rikoksen laaja-alaisuuden määrittelyssä on eläinlajeittain ja rikosasteittain. Mitä päätelmiä tuloksista voidaan tehdä suhteessa tunnusmerkistön toimivuuteen?
- Väkivaltaisista eläinsuojelurikoksista syytettyjen yhteyksiä muihin rikoksiin sekä väkivaltaan ja sen uhkaan tulisi tutkia enemmän sekä kiinnittäen samalle huomiota siihen, miten voisi ehkäistä yhä uusien eläinten päätymistä väkivaltaisten ihmisten käsiin (Valtonen ym. 2023).
- Rikollisuus ja rikoskäyttäytyminen periytyvät ylisukupolvisesti (ks. esim. Vankien lapset –tutkimusprojekti). Tämä on tärkeä tutkimusaihe myös eläinsuojelurikosten kohdalla, mutta vaatisi pääsyä isoon rekisteridataan. Ongelmana on toisaalta se, että rikostuomioissa näkyy

vain satunnainen ja jäävuoren huippua edustava otos, minkä takia sen pohjalta on vaikeaa päästä käsiksi arkiseen eläinten kaltoinkohteluun.

- Selvitetään eläinsuojelurikosten uusintarikollisuutta mahdollisuuksien mukaan ja mitä tekijöitä liittyy toistuviin eläintenpitokieltoihin; onko havaittavissa eroja uuden ja aiemman lainsäädännön ajalta?
- Selvitetään, missä määrin eläintuotantoa jatketaan määräaikaisen eläintenpitokiellon jälkeen ja onko se sujunut ongelmitta.
- Selvitetään asiantuntijajäsenten käyttöä tuomioistuimissa.
- Eläimiin kohdistuneissa rikoksessa saatetaan saada taloudellista hyötyä, mutta rikoshyödyn vaatiminen tuomioistuimessa on harvinaista. Syytä tälle olisi hyvä selvittää.

Valvonnan muotoja yhdistäviä näkökulmia

- Toistuvat tarkastukset ilman edistystä voivat antaa vääristyneen käsityksen eläinten hyvinvointirikkomusten merkityksestä, ei ainoastaan kohteelle, vaan myös poliisille, syyttäjälle ja tuomarille (Väärikkälä ym., 2020b). Selvitetään, mitkä ovat taustalla olevat syyt ja missä määrin kyseessä on yhden ongelmakohdan toistuminen ja missä määrin uudet havainnot; toimiiko uusintatarkastusten maksullisuus kannustimena; vaikuttaako toistuvuuteen koventuvien sanktioiden uhka.
- Selvitetään, kuinka tehokkaasti uusintatarkastuksen maksullisuus on otettu käyttöön valtakunnallisesti.
- Selvitetään, täyttävätkö hallinnollisiin pakkokeinoihin johtaneet seikat jonkin eläinsuojelurikoksen tunnusmerkistön, tai missä määrin näin mahdollisesti on.
- Selvitetään luonnonvaraisiin eläimiin liittyneet eläinsuojelutarkastukset ja -rikokset: millaisia tapauksia ja tuomioita niistä on annettu?
- Selvitetään hallinnollisten ja rikosoikeudellisten seuraamusten merkitystä eläinten hyvinvoinnille: erityiskysymyksinä kiireelliset toimenpiteet, toiminnan keskeyttäminen, eläintenpitokielto, menettämisseuraamukset ja ehdoton vankeus; mitkä tekijät määrittävät sitä, mitä eläimille tapahtuu: miten sijoittuvat, jos otetaan huostaan; mikä

vaikuttaa siihen, missä tilanteessa ja missä määrin eläimiä lopetetaan (myös mahdollisesti ilman, että kunto sitä edellyttäisi). Tästä aiheesta on tehty tutkimusta, mutta siitä on pitkä aika (Koskela, 2013); olisi hyvä tehdä uusi tutkimus.

4.3.2 Uuden eläinten hyvinvointilain esille nostamia erityiskysymyksiä

- Miten uusi eri viranomaisten ja muiden eri tahojen, kuten ammattiryhmien ja uskonnollisten yhteisöjen ilmoitusvelvollisuus eläinsuojeluviranomaiselle toteutuu; tietävätkö he millaisista asioista pitäisi ilmoittaa; miten ilmoitusvelvollisuus vaikuttaa heidän asiakassuhteisiinsa? Miten toteutuu ohjaavan viranomaisen (Ruokavirasto) rooli ja eri viranomaisten vastuu ilmoitusvelvollisuudesta tiedottajana oman hallinnonalan tai toimintakentän työntekijöille.
- On tarpeen tutkia, kuinka siirtymäajan jälkeen voimaan astuva eläinlääkäreiden ilmoitusvelvollisuus koirilla ja kissoilla diagnosoiduista eläimen jalostuskäyttöä rajoittavista vioista ja sairauksista tukee eläinten hyvinvointilainsäädännön jalostusta koskevien säännösten toimeenpanoa ja valvontaa.
- Miten lemmikkieläinten myyntiä ja luovutusta koskevien uusien vaatimusten, kuten kissojen ja koirien myynti-ilmoitusten vähimmäisvaatimusten sekä koiran- ja kissanpentujen tuontikiellon valvonta on käynnistynyt?
- Kuinka eläinten hyvinvointilain vaatimus tiettyjen käyttäytymistarpeiden toteutumisen mahdollisuudesta näkyy eri lajien asetuksissa?
- Miten teurastamojen mahdollisuutta kameravalvontaan on lähdetty toteuttamaan ja onko resursointi kameravalvonnan hyödyntämiselle ollut riittävää?
- Miten eläinten hyvinvointilain kiristykset kotirauhan piiriin tehtäviin tarkastuksiin ovat vaikuttaneet eläinsuojeluvalvontaan ja eläinten hyvinvoinnin toteutumiseen? Muutaman vuoden päästä syytä tutkia, kuinka paljon ja missä tilanteessa eläintenpitokieltoa valvottu. EHL:n aikana kotirauhan suojaamassa piirissä. Miten resurssien kohdistaminen vaikuttaa tarkastusmääriin ja ennalta ilmoittamiseen (ns. tyhjäkäyntien dilemma)?

- Onko uudessa EHL:ssä tai asetuksissa sääntelymuutoksia, jotka saattavat vaikeuttaa valvontaviranomaisten valvontaa tai poliisin tekemää tutkintaa?
- Tutkitaan eläinsuojelussa tehtyjen uusintatarkastusten maksullisuuden vaikutuksia (muuttuivat maksulliseksi uuden hyvinvointilain myötä).
- Miten eläinkilpailujen valvonta toimii, kun kilpailujen järjestäminen on muuttunut ilmoituksenvaraiseksi tilanteissa, joissa kilpailuun osallistuva eläin tai kilpailun kohde-eläimenä toimiva eläin voi joutua alttiiksi kohtuuttomalle rasitukselle tai muulle kivulle taikka kärsimykselle. Miten kalastuskilpailujen valvonta toimii?
- Tulli on uusi valvontaviranomainen: miten sen toiminta on käynnistynyt ja mikä on ollut sen vaikutus eläinsuojeluvalvontaan? Miten sääntely on vaikuttanut eläinten laittomaan maahantuontiin? Onko sääntely tältä kannalta riittävää ja ellei, miten sitä pitäisi muuttaa?
- Toiminnan keskeyttäminen on uusi hallinnollinen pakkokeino (EHL 96 §). Sen käyttöönottoa ja toimivuutta tulisi seurata.

Lähteet

- Andrade, S. B., & Anneberg, I. (2014). Farmers under pressure. Analysis of the social conditions of cases of animal neglect. *Journal of agricultural and environmental ethics*, 27(1), 103-126.
- Asp, P., Ulväng, M., & Jareborg, N. (2013). *Kriminalrättens grunder* (2. painos.). Iustus Förlag.
- Baumgaertner, H., Mullan, S., Main, DCJ. (2016). Assessment of unnecessary suffering in animals by veterinary experts. *Veterinary Record*, 179(12), 307.
- Cleary, M., Thapa, D. K., West, S., Westman, M., & Kornhaber, R. (2021). Animal abuse in the context of adult intimate partner violence: A systematic review. *Aggression and Violent Behavior*, 61, 101676.
- Coulter, K. & Fitzgerald, A. (2019). The compounding feminization of animal cruelty investigation work and its multispecies implications. *Gender, Work and Organization*, 26(3), 288–302.
- DeGue, S., & DiLillo, D. (2009). Is animal cruelty a “red flag” for family violence? *Journal of Interpersonal Violence*, 24(6), 1036–1056.
- Devitt, C., Kelly, P., Blake, M., Hanlon, A., & More, S. J. (2013). Veterinarian challenges to providing a multi-agency response to farm animal welfare problems in Ireland: responding to the human factor. *The Scientific and Technical Review*, 32(3), 657–68.
- Devitt, C., Kelly, P., Blake, M., Hanlon, A., & More, S. J. (2014). Dilemmas experienced by government veterinarians when responding professionally to farm animal welfare incidents in Ireland. *Veterinary Record Open*, 1(1).
- Dozier, M. E., Bratiotis, C., Broadnax, D., Le, J., & Ayers, C. R. (2019). A description of 17 animal hoarding case files from animal control and a humane society. *Psychiatry research*, 272, 365–368.
- EOAK 1035/4/2001: Apulaisoikeusasiamiehen ratkaisu asiassa: Poliisin menettely eläinsuojeluasiassa 13.1.2003.
- EOAK 3971/2020. Eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisu asiassa: Poliisin menettely eläinsuojelurikosten kirjaamisessa ja tutkinnassa 10.12.2021.
- Ervo, L. (2000). Esitutinnan optimaalisuus. Oikeudellisessa viitekehityksessä. Poliisiammattikorkeakoulu.
- Evira. (2011). *Eläinten hyvinvoinnin valvonta 2010*. https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/viljelijat/elaintenpito/elainten-hyvinvointi/elainten_hyvinvoinnin_valvonta_2010.pdf
- Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi 6/1997, vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle menettämisseuraamuksia koskevan lainsäädännön uudistamiseksi 80/2000, vp.

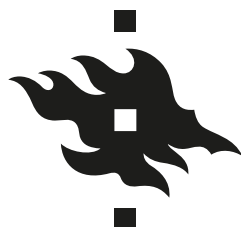
- Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rikoslain 17 luvun muuttamisesta ja eläintenpitokieltorekisteristä sekä eräiden niihin liittyvien lakien muuttamisesta 97/2010, vp.
- Hallituksen esitys Eduskunnalle esitutkinta- ja pakkokeinolainsäädännön uudistamiseksi 222/2010, vp.
- Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyviksi laeiksi 186/2022, vp.
- Jegatheesan, B., Enders-Slegers, M. J., Ormerod, E., & Boyden, P. (2020). Understanding the link between animal cruelty and family violence: The bioecological systems model. *International journal of environmental research and public health*, 17(9), 3116.
- Kettunen, K., Nevas, M., & Lundén, J. (2015). Effectiveness of enforcement measures in local food control in Finland. *Food Control*, 56, 41-46.
- Koskela, T. (2012). Onko eläimellä väliä? - Eläinsuojelurikosten empiirinen tutkimus. *EDILEX*, Edita Publishing Oy.
- Koskela, T. (2013). Eläinsuojelutarkastus ja eläinsuojelurikosepäilyistä ilmoittaminen – kansalaisaktiivisuutta vai viranomaisvalvontaa? *EDILEX*, Edita Publishing Oy.
- Koskela, T. (2015a). Eläintenpitokieltorekisteri valvonnan välineenä - Toteutuuko eläintenpitokieltorekisterilain tarkoitus ja tavoitteet? *EDILEX*, Edita Publishing Oy.
- Koskela, T. (2015b). Asiantuntijat eläinsuojelurikoksissa - onko niitä? *EDILEX*, Edita Publishing Oy.
- Koskela, T. (2017). *Optimaalinen eläinsuojelu rikosprosessissa ja julkishallinnossa*. University of Eastern Finland. (väitös)
- Koskela, T. (2018). Ankaroitiko rikoslain muutos oikeuskäytäntöä eläinsuojelurikoksissa? *Defensor Legis*, 5, 764-785.
- Koskela, T. (2019a). Implementation of Animal Welfare Legislation and Animal Welfare Offences in Finland. *Global Journal of Animal Law*, 7(1).
- Koskela, T. (2019b). Törkeä eläinsuojelurikos - vai onko? *EDILEX*, Edita Publishing Oy
- Koskela, T. & Rantaeskola, S. (2020). *Eläin rikoksen kohteena*. Warelia: Sastamala.
- Koskela, T. (2021). The roles of the Finnish authorities specialising in animal welfare offences. *Animal Law and Animal Rights. Stockholm: Institute for Scandinavian Law*, 67, 129-162.
- Koskela, T. (2022). Kohtuuttomuus syyttämättäjättämisen perusteena ja kohtuuttomuusperusteen soveltaminen eläimiin kohdistuneisiin rikoksiin. *Oikeus*, 3(51), 449–467.
- Koskela, Tarja (2024). Eläinten hyvinvointiin liittyvä sääntely ja eläimiin kohdistuneet rikokset. Alma Talent.
- Kurki, V. A. J. (2013). Voiko eläin olla oikeussubjekti? *Lakimies*, 111(3), 436–458.

- Lahtinen, T. (2020) Selvitys eläinsuojelupoliisin tarpeesta – Virkaeläinlääkäreiden näkökulma. SEY Suomen eläinsuojelu.
- Lucia, S., & Killias, M. (2011). Is animal cruelty a marker of interpersonal violence and delinquency? Results of a Swiss national self-report study. *Psychology of Violence*, 1(2), 93–105.
- McKendree, M. G., Croney, C. C., & Widmar, N. O. (2014). Effects of demographic factors and information sources on United States consumer perceptions of animal welfare. *Journal of Animal Science*, 92(7), 3161–3173.
- Melander, S. K. (2016). *Rikosvastuum yleiset edellytykset*. Tietosanoma.
- Newberry, M. (2018). Associations between different motivations for animal cruelty, methods of animal cruelty and facets of impulsivity. *Psychology, Crime & Law*, 24(5), 500–526.
- Nuutila, A-M. (1997). *Rikoslain yleinen osa*. Lakimiesliiton kustannus.
- Patronek, G.J. (1999). Hoarding of animals: An under-recognised public health problem in a difficult-to-study. *Population. Public Health Reports*, 114(1), 81– 87.
- Patronek, G. J., & Nathanson, J. N. (2009). A theoretical perspective to inform assessment and treatment strategies for animal hoarders. *Clinical Psychology Review*, 29(3), 274–281.
- Pinillos, R. G. (Toim.). (2018). *One welfare: A framework to improve animal welfare and human well-being*. CAB international.
- Ruokavirasto. (2022). *Eläinten hyvinvoinnin valvonta 2021*. <https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/viljelijat/elaintenpito/elainten-hyvinvointi/2021-tarkastukset/elainten-hyvinvoinnin-valvonta-2021.pdf>
- Ruokavirasto. (2023). *Eläinten hyvinvoinnin valvonta 2022*. <https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/elaimet/elainten-hyvinvointi/valvonta/elainten-hyvinvoinnin-valvonta-2022.pdf>
- Ruokavirasto. (2024). *Eläinten hyvinvoinnin valvonta 2023*. <https://www.ruokavirasto.fi/globalassets/elaimet/elainten-hyvinvointi/valvonta/elainten-hyvinvoinnin-valvonta-2023.pdf>
- Schott, C., van Kleef, DD., Steen, T. (2015). What does it mean and imply to be public service motivated? *The American Review of Public Administration*, 45(6), 689–707.
- Tolvanen, M. (2009). Rangaistusteoriat – mitä ne ovat ja mihin niitä tarvitaan? *Oikeus*, 38(4), 358–379.
- Tolvanen, M., & Kukkonen, R. (2011). *Esitutkinta-ja pakkokeino-oikeuden perusteet*. Talentum.
- Valtioneuvosto. (2023). Vahva ja välittävä Suomi Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelma. 2023:58. *Valtioneuvoston julkaisuja*.
- Valtonen, E., Koskela, T., Valros, A., & Hänninen, L. (2021). Animal welfare control – Inspection findings and the threshold for requesting a police investigation. *Frontiers in Veterinary Science*, 8, 736084.

- Valtonen, E., Koskela, T., Valros, A., & Hänninen, L. (2023). Defining Crimes Against Companion Animals in Finland – Passive Neglect and Active Maltreatment. *Anthrozoös*, 36(5), 805-824.
- Valtonen, E., Hänninen, L., Valros, A., & Koskela, T. (2024). Neutralisation techniques used by defendants charged with animal welfare offences in Finland. *Animal Welfare*, 33, e33.
- van Wijk, A., Hardeman, M., & Endenburg, N. (2018). Animal abuse: Offender and offence characteristics. A descriptive study. *Journal of Investigative Psychology and Offender Profiling*, 15(2), 175-186.
- Väärökkälä, S., Artukka, S. M., Hänninen, L., & Nevas, M. (2018). Finnish cattle and pig farmers' perceptions of animal welfare inspections. *Animal Welfare*, 27(4), 369-377.
- Väärökkälä, S., Hänninen, L., & Nevas, M. (2019). Assessment of welfare problems in Finnish cattle and pig farms based on official inspection reports. *Animals*, 9(5), 263.
- Väärökkälä, S., Hänninen, L., & Nevas, M. (2020a). Veterinarians experience animal welfare control work as stressful. *Frontiers in veterinary science*, 7, 77.
- Väärökkälä, S., Koskela, T., Hänninen, L., & Nevas, M. (2020b). Evaluation of criminal sanctions concerning violations of cattle and pig welfare. *Animals*, 10(4), 715.
- Väärökkälä, S. (2021). Strengthening the elements of official animal welfare control on Finnish cattle and pig farms. (väitös)
- Wahlberg, B. (2010). Djurskyddsövervakningen i Finland åren 1996–2006 gällande produktions-och slaktdjur. *JFT*, 4, 351–404.

LIITE 1 Tutkimuksissa käytetty aineisto

Viite	Vuodet	Alue	Eläinlajit ja -ryhmät	Aineisto
Koskela 2012	2006–2009	Suomi	Ei eläinlajirajausta	Käräjäoikeuksissa annetut tuomiot eläinsuojelurikoksista
Koskela 2013	2006–2009	Suomi	Lemmikit (ml. Ponit ja hevoset)	Käräjäoikeuksissa annettujen lainvoimaisten eläinsuojelurikosten esitutkintapöytäkirjat (yksi tuomio per tuomittu). Yhteensä esitutkintapöytäkirjoja on 144 kappaletta, joista jokaisessa saattoi olla useita samasta teosta epäiltyjä henkilöitä.
Koskela 2015a	-	Suomi	Ei eläinlajirajausta	Eläintenpitokieliterekisterin valmisteluasiakirjat ja empiirinen aineisto (sis. Esim haastatteluja ja tilastoja)
Koskela 2015b	2006–2009	Suomi	Lemmikit (ml. ponit ja hevoset)	Käräjäoikeuksissa annetut tuomiot eläinsuojelurikoksista (yksi rikos per tuomittu) ja niihin liittyvät esitutkintapöytäkirjat
Koskela 2018	2011–2016	Suomi	Ei eläinlajirajausta	Käräjäoikeuksissa perustekomuodosta annetut rangaistukset ja seuraamukset (yksi rikos per tuomittu)
Koskela 2019b	2011–2018	Suomi	Ei eläinlajirajausta	Törkeästä eläinsuojelurikoksesta annetut tuomiot (ml. syytetty törkeästä mutta tuomittu perustekomuotoisesta)
Koskela 2022	2015–2022	Suomi	Ei eläinlajirajausta	Kohtuuttomuusperusteella tehdyt syyttämättäjäättämispäätökset tapauksissa, joissa kohteena on ollut eläin
Valtonen ym. 2021	2019–2020	Pääkaupunkiseutu	Aineistosta rajattu pois eläintarhat, tuotantoeläimet ja eläinkaupat	Eläinsuojeluilmoitukset, tarkastusraportit ja päätökset
Valtonen ym. 2023	2011–2021	Manner-Suomi	Lemmikkieläimet	948 eläinsuojelurikostuomiota
Valtonen ym. 2024	2011–2021	Manner-Suomi	Lemmikki- ja tuotantoeläimet	1443 eläinsuojelurikoksista annettua tuomiota
Väärikkälä ym. 2018	2015	Suomi	Tuotantoeläimet	Tuottajille suunnattu kysely
Väärikkälä ym. 2019	2010–2015	Suomi	Tuotantoeläimet	EU:n eläinsuojelutarkastusten raportit
Väärikkälä ym. 2020	2017	Suomi		Valvontaeläinlääkäreille suunnattu kysely
Väärikkälä ym. 2020	2011–2016	Suomi	Tuotantotarkoituksiin käytetyt siat ja naudat	Eläinsuojelurikoksista annetut tuomiot



HELSINGIN YLIOPISTO

ISBN 978-951-51-0726-8 (PDF)
ISSN 2342-7779 (PDF)
UNIGRAFIA
HELSINKI 2025