Asunto- ja ympäristöjaosto

HE 154/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle valtion talousarvioksi vuodelle 2023

Luonnonvaraisten eläinten hoito, sen rahoitus ja rahoituksen tarve

Yleistä avustusmenettelystä

Ympäristöministeriö (jäljempänä YM) maksaa valtionavustuslain (688/2001) mukaista harkinnanvaraista valtionavustusta luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettujen vahingoittuneiden luonnonvaraisten eläinten hoitotoiminnan järjestämiseksi. Avustus myönnetään valtionavustuslain mukaisena yleisavustuksena. Avustus myönnetään momentilta 35.10.21 (Eräät luonnonsuojelun menot).

Avustuksien harkinta tehdään hakijoiden toimittamien hakemusten perusteella, valtionavustuslain 5 §:n ja 7 §:n nojalla. Harkinnassa otetaan huomioon hakijan edellytykset hakemuksen kohteena olevan toiminnan järjestämiseksi, yhteisön maantieteellinen kattavuus ja toiminnan vaikuttavuus. Vaikuttavuutta arvioidaan hoidettavien eläinten määrällä ja luontoon palautettavien eläinten määrällä. Lisäksi harkinnassa huomioidaan avustuksen tarpeellisuus suhteessa avustuksen kohteena olevaan toimintaan sekä yhteisön talouteen ja muihin tukiin nähden. Myönnettävän avustuksen määrä voi vaihdella näiden harkintakriteerien perusteella.

Vuoteen 2021 asti toimintaan myönnettävän avustuksen määrä oli enintään 50 prosenttia avustuksen kohteena olevan toiminnan kuluista. Vuoden 2022 avustushakemuksessa tuen enimmäismäärä oli 75 % avustuksen kohteena olevan toiminnan kuluista. Avustus ei saa yhdessä muiden julkisten tukien kanssa ylittää varsinaisen toiminnan kuluja. Tuki on käytettävä pelkästään luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettujen vahingoittuneiden luonnonvaraisten eläinten hoitamiseen, eikä sitä saa käyttää miltään osin tuensaajan mahdolliseen muuhun toimintaan. Avustusta ei voida käyttää EU-valtiotukisääntelyssä tarkoitettuun taloudelliseen toimintaan.

Hakijalla on oltava käytännössä osoitettu kokemus ja osaaminen vahingoittuneiden luonnonvaraisten eläinten hoidosta, sekä erinomainen asiantuntemus avustuksen kohteena olevasta toiminnasta. Hakijalla on oltava tarkoitukseen soveltuvat tilat ja hakija vastaa siitä, että tarvittavat luvat toiminnan järjestämiseksi ovat olemassa.

Hakijan tulee olla yhteisö. Hakija ei voi olla yksityishenkilö, eikä toiminimi.

Toimintaa koskeva lainsäädäntö

Luonnonsuojelulain (1096/1996) 41 §:n mukaan sairaana, vahingoittuneena, tai muutoin avuttomassa tilassa tavattua rauhoitettua eläintä on pyrittävä auttamaan. Eläin voidaan ottaa haltuun hoitoon kuljettamista ja tilapäistä hoitoa varten. Muutoin on noudatettava, mitä eläinsuojelulaissa säädetään.

Eläinsuojelulain (247/1996) 14 §:n 4 momentin mukaan sairasta, vahingoittunutta tai muutoin avuttomassa tilassa olevaa luonnonvaraista eläintä on pyrittävä auttamaan. Jos eläin on kuitenkin sellaisessa tilassa, että sen hengissä pitäminen on ilmeistä julmuutta sitä kohtaan, eläin on lopetettava tai on huolehdittava siitä, että se lopetetaan. Lain 13 §:n 2 momentin mukaan tilapäisesti annettavaa sairaanhoitoa tai muuta hyväksyttävää tilapäistä tarvetta varten hoitoon otettu eläin on sen tilan salliessa vapautettava, jos on oletettavissa, että se vaikeuksitta sopeutuu luonnonvaraiseen elämään.

Eläinsuojelulain 39 §:n 1 momentissa säädetään aluehallintovirastolle, kunnaneläinlääkärille, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitavalle viranhaltijalle, poliisille ja eläinsuojeluvalvojalle oikeudesta suorittaa tarkastus, jos on aihetta epäillä, että eläintä hoidetaan, kohdellaan tai käytetään eläinsuojelulain taikka sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten tai lopetusasetuksen vastaisesti.

Eläinsuojelulain 42 §:n 1 momentin mukaan Ruokavirasto, aluehallintovirasto, kunnaneläinlääkäri, kunnan terveydensuojeluvalvontaa hoitava viranhaltija, tarkastuseläinlääkäri tai poliisi voi kieltää sitä, joka rikkoo eläinsuojelulakia tai sen nojalla annettua säännöstä tai määräystä taikka lopetusasetusta, jatkamasta tai toistamasta lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten taikka lopetusasetuksen vastaista menettelyä taikka määrätä tämän asian laatuun nähden riittävässä määräajassa täyttämään velvollisuutensa.

Avustusten myöntämisessä, maksamisessa, käytössä ja sen valvonnassa, tarkastuksessa sekä mahdollisessa palauttamisessa ja takaisinperinnässä noudatetaan valtionavustuslakia (688/2001). Hallintoasioissa noudatettavasta menettelystä säädetään hallintolaissa (434/2003). Muutoksenhaussa noudatetaan lakia oikeudenkäynnistä hallintoasioissa (808/2019).

Avustusmenettelyn kehittämistarpeet

Avustuksen kohteena oleva toiminta

Villieläinten hoito ja hoitotarpeen arviointi edellyttävät erityisosaamista, minkä takia luonnonvaraisten eläinten hoito tulisi ensisijaisesti järjestää eläintarhojen yhteydessä toimivissa villieläinhoitoloissa tai muuten ammattimaisesti harjoitettuna toimintana. Nyt toimintaa harjoittavat tahot toimivat pääosin

vapaaehtoisuuden pohjalta, eikä eläinten hoidon laatu ei ole aina parhaalla, asianmukaisella tasolla.

Avustuksen kohde on rajattu luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettujen vahingoittuneiden luonnonvaraisten eläinten hoitotoiminnan järjestämiseen. Luonnonsuojelulain 37 §:n mukaan lajisuojelua koskevan 6 luvun säännöksiä sovelletaan Suomessa ja Suomen talousvyöhykkeellä luonnonvaraisina esiintyviin eläin- ja kasvilajeihin lukuun ottamatta metsästyslain 5 §:ssä tarkoitettuja riistaeläimiä ja rauhoittamattomia eläimiä. Lajien jakautuminen luonnonsuojelulain ja metsästyslain soveltamisaloille jakaa myös ympäristö- ja maa- ja metsätalousministeriöministeriöiden vastuita ja toimivaltaa. Käytännön hoitotoiminnassa tämä tarkoittaa sitä, että YM:n myöntämää valtionavustusta ei voi käyttää riista- ja rauhoittamattomien lajien hoitoon, mutta valvontaa hoidettavista lajeista ei pystytä käytännössä järjestämään.

Avustustoimintaan osoitetun määrärahan jatkuvuus ja riittävyys

Valtionavustukset ovat harkinnanvaraisia etuuksia ja niiden myöntäminen edellyttää, että eduskunta osoittaa kyseisen vuoden valtion talousarviossa tähän varoja. Avustus myönnetään momentilta 35.10.21 (eräät luonnonsuojelun menot), joka on kohdennettu pääosin Helmi-ohjelman toimeenpanoon sekä Etelä-Suomen metsien monimuotoisuuden toimintaohjelman (METSO) toimeenpanon edistämiseen, suojeluun ja hoitoon. Kyseisen momentin sisällä määrärahatarve erityisesti Helmi-ohjelman ja METSO-ohjelman toimeenpanoon voi luoda paineita pienentää luonnonvaraisten eläinten hoitotoimintaan osoitettua määrärahaa. Määrärahan riittävyyden tulisi olla vakaalla tasolla, jolloin avustuksen nojalla toimivat tahot voisivat kehittää toimintaansa ja tilojaan luottaen rahoituksen jatkuvuuteen.

Määrärahaa on osoitettu luonnonvaraisten loukkaantuneiden eläinten hoitotoimintaan 4 edellisen vuoden aikana seuraavasti:

Vuosi	Luonnonvaraisten loukkaantuneiden eläinten hoitotoimintaan, euroa	Talousarvioesityksen mukaiset 21-momentin määrärahat yhteensä, euroa
2019	252 400	2 690 000
2020	258 300	35 390 000
2021	217 700	37 642 000
2022	352 000	25 720 000
2023		15 740 000

Avustuksen kohteena olevan toiminnan valvonta

Ympäristöministeriöllä valtionapuviranomaisena on ainoastaan valtionavustuslain 4 luvun (valtionavustuksen käyttö ja valvonta) mukaiset rajalliset, pääosin valtionavustuksen käyttöön soveltuvat keinot käytössä, eikä 4 luvun mukaiset valvontatoimet varsinaisesti sovellu nyt kyseessä olevan valtionavustuksen kohteena olevaan toiminnan valvontaan.

Valtionavustuksen yleisavustuksen käytön raportointi, seuranta ja valvonta toteutuvat jälkikäteen päätöksentekoa seuraavana vuonna, minkä takia esimerkiksi vuonna 2022 toiminnan toteutuneiden kokonaiskustannusten määrästä saadaan tieto vasta huhtikuussa 2023. Avustus myönnetään siis hakijan kyseisen vuoden kustannusarvion perusteella, jotka todennetaan vasta seuraavana vuonna. Jälkikäteen toteutettu seuranta ja valvonta asettavat haasteita valvonnalle, koska ajantasaista tietoa hoidon järjestämisestä ei valtionapuviranomaisella ole käytössä.

Villieläinten hoitotoiminnan laillisuusvalvonta kuuluu eläinsuojelulain 3 luvussa luetelluille viranomaistahoille. Näin ollen valtionavustuksen valvonta perustuu hakijalta saatuihin tietoihin sekä muilta viranomaisilta, esimerkiksi valvontaeläinlääkäriltä, saatuun tietoon toiminnan asianmukaisuudesta. Ongelmallista on myös se, että villieläinten hoitotoimintaa ei ole määritelty erikseen luvanvaraiseksi toiminnaksi, mistä johtuen valvovalla viranomaisella ei ole toimivaltaa ennen toiminnan aloittamista antaa toimijalle lupamääräyksiä siitä, millaiset tilat tai muut puitteet soveltuvat millekin eläinlajille. Näin ollen toimijalle jää selonottovelvollisuus toimintaansa koskevasta lainsäädännöstä ja pitämiensä eläinten hyvinvointivaatimuksista. Toimijoiden ammattitaidossa sekä resursseissa ottaa selvää lainsäädännön vaatimuksista voi kuitenkin olla suuria eroja.

Ympäristöministeriön näkemyksen mukaan valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan epäkohdat voivat jäädä asianmukaisesti selvittämättä, sillä valvovat viranomaiset eivät ennakolta suorita järjestelmällistä laillisuusvalvontaa villieläinhoitoloiden tiloihin. Viranomainen voi suorittaa eläinsuojelulain 39 §:n mukaisen tarkastuksen vain, jos toiminnassa on aihetta epäillä eläinsuojelulain tai muun sen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen vastaisuutta. Valvovaviranomaisella ei ole myöskään toimivaltaa kieltää toiminnanharjoittamista, vaikka toiminnassa ilmenisi vakaviakin puutteita, koska eläinsuojelulain 14 §:n 4 momentissa säädetään velvoitteesta auttaa sairasta, vahingoittunutta tai muutoin avuttomassa tilassa olevaa luonnonvaraista eläintä. Lainvastaisuuden ilmetessä viranomainen voi ainoastaan kieltää jatkamasta tai toistamasta lain tai sen nojalla annettujen säännösten tai määräysten taikka lopetusasetuksen vastaista menettelyä taikka määrätä riittävässä määräajassa täyttämään velvollisuutensa (eläinsuojelulaki 42 § 1 momentti).

Edellä mainittujen syiden takia viranomaisten mahdollisuudet puuttua epäasianmukaiseen eläintenpitoon ovat vähäiset.

Yhteenveto

Ympäristöministeriö korostaa, että pääosin vapaaehtoisuuteen perustuvan toiminnan rahoittaminen valtion varoin on varsin kustannustehotonta, koska valtionapuviranomaisella ei ole valtionapupäätöstä tehtäessä luotettavaa tietoa hakijan osaamisesta vahingoittuneiden luonnonvaraisten eläinten hoidosta tai tilojen soveltuvuudesta kyseiseen tarkoitukseen. Valtionavustuslain rajallisista valvontakeinoista johtuen mahdollinen tieto puutteista saadaan mm. pyytämällä tietoja jälkikäteen valvontaeläinlääkärin mahdollisista tarkastuksista tai saamalla tietoa mahdollisista puutteista ulkopuolisilta tahoilta. Tämän takia ympäristöministeriön näkemyksen mukaan luonnonvaraisten eläinten hoitotoiminta tulisi säätää luvanvaraiseksi. Myös rahoituksen jatkuvuus ja riittävyys tulisi turvata niin, etteivät avustukseen osoitetut määrärahat vähentäisi vapaaehtoiseen luonnonsuojeluun osoitettuja resursseja.

Hanne Lohilahti
Erityisasiantuntija