2.12.2022

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Viite: HE 186/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyviksi laeiksi

Ympäristöministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi eläinten hyvinvoinnista ja siihen liittyviksi laeiksi (HE 186/2022 vp)

Ympäristöministeriö pitää vuoden 1996 eläinsuojelulakia osin vanhentuneena. On tärkeä, että eläinten hyvinvoinnin tilaa, valvontaa ja keinoja puuttua epäkohtiin parannetaan tuotanto- ja kotieläinten sekä luonnonvaraisten eläinten osalta.

Esitysluonnoksen kohdassa 2.2.6 on tunnistettu luonnonvaraisten eläinten hoidon nykytilan haasteita oikeasuuntaisesti. Niitä ovat asiantuntemuksen puute ja tilojen riittämättömyys. Lisäksi luonnonvaraisten eläinten hoitoa koskevaa sääntely ja rahoitus ovat riittämättömiä.

Ympäristöministeriön lausunto keskittyy luonnonvaraisten eläinten, erityisesti rauhoitettujen eläinten hoidon järjestämiseen.

Luonnonvaraisten eläinten hoitotoiminnan rahoittaminen valtionavustuslain mukaisena valtionavustuksena

Ympäristöministeriö maksaa valtionavustuslain (688/2001) mukaista harkinnanvaraista valtionavustusta luonnonsuojelulain nojalla rauhoitettujen vahingoittuneiden luonnonvaraisten eläinten hoitotoiminnan järjestämiseksi. Avustus myönnetään valtionavustuslain mukaisena yleisavustuksena 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.

Ympäristöministeriön myöntämään valtionavustuksen kohdentamiseen ja valvontaa liittyy tiettyjä haasteita. Valtionavustuksen myöntäminen edellyttää, että eduskunta osoittaa kyseisen vuoden valtion talousarviossa tähän varoja. Kyseisen momentin sisällä määrärahatarve erityisesti Helmi-ohjelman ja METSO-ohjelman toimeenpanoon luo paineita pienentää luonnonvaraisten eläinten hoitotoimintaan osoitettua määrärahaa, koska kyseisen momentin (35.10.21 Eräät luonnonsuojelun menot) kehyspäätöksen mukainen määrärahataso laskee vuodesta 2022 vuoteen 2023 merkittävästi. Lisäksi määrärahan riittävyyden tulisi olla vakaalla tasolla, jolloin avustuksen nojalla toimivat tahot voisivat kehittää toimintaansa ja tilojaan luottaen rahoituksen jatkuvuuteen.

Merkittävänä nykyisen järjestelmän puutteena on se, että avustuksen kohde on rajattu luonnonsuojelulain (1096/1996) nojalla rauhoitettujen vahingoittuneiden luonnonvaraisten eläinten hoitotoiminnan järjestämiseen. Tämä tuottaa käytännön haasteita luonnonvaraisten eläinten hoitotoimintaan, sillä valtionavustusta ei

voi käyttää metsästyslain (615/1993) 5 §:ssä tarkoitettujen riista- ja rauhoittamattomien lajien hoitoon.

Nykytilanteessa luonnonvaraisten loukkaantuneiden eläinten hoitotoiminta tapahtuu usein vapaaehtoisena järjestötoimintana, jonka resurssit ja tilat riittävän hoidon järjestämiseksi eivät välttämättä ole aina riittävällä tasolla. Tämän takia toiminnan valvonta on tärkeässä asemassa eläinten hyvinvoinnin turvaamiseksi. Ympäristöministeriöllä on kuitenkin avustuksen käytön asianmukaisuuden valvomiseksi valtionapuviranomaisena rajalliset valvontakeinot käytössään. Tosiasiassa valtionavustuksen valvonta perustuu hakijalta jälkikäteen saatuihin tietoihin sekä muilta viranomaisilta, esimerkiksi valvontaeläinlääkäriltä, saatuun tietoon toiminnan asianmukaisuudesta. Valtionavustuksen tehokkaan valvonnan toteutuminen on todettu osin sattumanvaraiseksi ja resurssitehottomaksi.

Avustustoimintaan osoitetun määrärahan jatkuvuus ja riittävyys

Ympäristöministeriö katsoo, että nykyinen menettely, jossa luonnonvaraisten loukkaantuneiden eläinten hoito perustuu valtionavustuslain mukaiseen harkinnanvaraiseen yleisavustukseen, ei ole riittävä pohja turvaamaan luonnonvaraisten eläinten hyvinvointia tasapuolisesti valtakunnallisesti tai alueellisella tasolla. 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

Myös luonnonsuojelun menot –momentin taso laskee kehyspäätöksen mukaisesti jo vuonna 2023, mikä heijastelee myös luonnonvaraisten eläinten hoitotoimintaan myönnetyn valtionavustuksen määrään. Lisäksi ympäristöministeriö pitää huolestuttavana, että riista- ja rauhoittamattomien loukkaantuneiden eläinten hoidon rahoitus jää esityksessä tunnistamatta.

Avuttomassa tilassa olevan luonnonvaraisen eläimen auttamisvelvollisuus

Esityksen 7 §:n 3 momentin mukaan sairasta, vahingoittunutta tai muutoin avuttomassa tilassa olevaa luonnonvaraista eläintä on autettava. Lainkohta tiukentaisi auttamisvelvoitetta, sillä voimassa olevan lain 14 §:n 4 momentin mukaan avuttomassa tilassa olevaa luonnonvaraista eläintä on *pyrittävä* auttamaan. Lisäksi ehdotetun lain 14 §:n vastaisesti toimivalle voidaan antaa lain 95 §:n mukainen kielto ja tarvittaessa puuttua tilanteeseen tuomitsemalla toimija eläinsuojelurikkomuksesta ja edelleen rikoslain 17 luvun 23 §:n nojalla eläintenpitokielto. Ehdotetut muutokset parantaisivat merkittävästi viranomaisten mahdollisuuksia puuttua tilanteisiin, joissa eläinten hyvinvointi on vaarantunut. Lisäksi ympäristöministeriö katsoo, että kunnan eläinlääkärille säädetty velvoite lopettaa eläinlääkärin vastaanotolle tuotu luonnonvarainen eläin selkeyttäisi nykyistä oikeustilaa.

Loukkaantuneen tai avuttomassa tilassa olevan luonnonvaraisen eläimen pidempiaikainen hoitotoiminta

Ehdotetun lain 61 § (Avuttomassa tilassa olevien luonnonvaraisten eläinten hoitolatoiminnan harjoittaminen) nojalla avuttomassa tilassa olevien luonnonvaraisten eläinten hoitoa harjoittavan on ilmoitettava toiminnasta aluehallintovirastolle viimeistään 30 vuorokautta ennen toiminnan aloittamista. Koska voimassa olevassa eläinsuojelulaissa ei tunnisteta loukkaantuneiden tai avuttomassa tilassa olevien luonnonvaraisten eläinten nykyisen kaltaista hoitolatoimintaa (247/1996, HE 36/1995 vp), 61 §:n mukainen ilmoitusvelvollisuus korjaisi nykyisen oikeustilan epäkohtia, erityisesti tuomalla laajamittaisen luonnonvaraisten eläinten hoitotoiminnan selkeästi viranomaisten tietoisuuteen. Ympäristöministeriö kuitenkin katsoo, että luonnonvaraisten eläinten hoito ja hoitotarpeen arviointi edellyttävät erityisosaamista, minkä vuoksi luonnonvaraisten eläinten hoito tulisi ensisijaisesti järjestää eläintarhojen yhteydessä toimivissa luonnonvaraisten eläinhoitoloissa tai muuten ammattimaisesti harjoitettuna toimintana. Nyt usein vapaaehtoisvoimin järjestettävä hoitotoiminta ei ole aina asianmukaisella tai laillisella tasolla. Eläinsuojelulaissa lueteltujen viranomaisten laissa säädetyt keinot valvoa luonnonvaraisten eläinten hoitotoimintaa on nähty osin riittämättömiksi. Toimintaa koskevia haasteita on tunnistettu myös lausunnon kohteena olevan hallituksen esityksen perusteluissa (s. 123).

Ehdotetussa 29 §:ssä säädettäisiin lyhytaikaisesta, pääasiassa kansalaisten tarjoamasta luonnonvaraisten eläinten ensiapuhoidosta. Kyseinen pykälä yhdessä 61 § kanssa muutos myös selkeyttäisi oikeustilaa lyhytaikaisen, kansalaisten suorittaman ensiavun sekä ammattimaisesti järjestetyn hoitolatoiminnan välillä. Lisäksi 61 §:n mukaiselta pidempiaikaiselta hoitotoiminnalta edellytettäisiin 30 §:n 2

momentin mukaista riittävää pätevyyttä eläinten hoitamiseksi. Nykyinen oikeustila, jossa hoitotoiminta on voinut olla hyvinkin mittavaa ja järjestäytynyttä ilman tarkempia edellytyksiä tarjottavan hoidon sisällöstä, parantuisi edellä mainittujen ehdotusten johdosta.

Edelleen eläinsuojelulainsäädännön mukaisten viranomaisen jälkivalvontakeinojen voidaan arvioida tehostuvan ehdotettujen muutosten johdosta. Nykytilassa luonnonvaraisten eläinten hoito on perustunut pitkälti toimijan selonottovelvollisuuteen lain vaatimuksista, vaikka hoitotoimintaa harjoittavien ammattitaidossa sekä resursseissa ottaa selvää lainsäädännön vaatimuksista voi olla suuria eroja. Valtionavustuksen kohteena olevan toiminnan epäkohdat voivat jäädä asianmukaisesti selvittämättä, sillä valvovat viranomaiset eivät ennakolta suorita järjestelmällistä laillisuusvalvontaa villieläinhoitoloiden tiloihin. Tarkastus on ollut mahdollinen luonnonvaraisten eläinhoitolan tiloihin ainoastaan valvontaviranomaisen epäillessä (eläinsuojelu)lainsäädännön vastaista menettelyä. Esitetyn 78 §:n 2 momentin 9 kohdan mukaan valvontaviranomaisella olisi oikeus suorittaa tarkastus 61 §:n tarkoittamaan luonnonvaraisten eläinten eläinhoitolaan myös ilman epäilyä. Jälkivalvontaa edistäisi myös säännös toiminnanharjoittajan velvollisuudesta pitää eläinluetteloa (63 §). Lisäksi uusi 96 § toiminnan keskeyttämisestä turvaisi eläinten hyvinvoinnin toteutumista ilmeisen lainvastaisissa tilanteissa.

Yhteenveto

Edellä kuvattujen muutosten myötä ympäristöministeriö katsoo, että hallituksen ehdotus laiksi eläinten hyvinvoinnista tunnistaisi luonnonvaraisten eläinten pidempiaikaisen hoitotoiminnan aiempaa paremmin, vahvistaisi luonnonvaraisten eläinten hoitolatoiminnan valvontakeinoja sekä edistäisi hoitoa tarvitsevien luonnonvaraisten eläinten hyvinvointia. Loukkaantuneiden luonnonvaraisten eläinten hoidon rahoituksen jatkuvuus ja riittävyys tulisi turvata niin, etteivät avustukseen osoitetut määrärahat vähentäisi vapaaehtoiseen luonnonsuojeluun osoitettuja resursseja.

Hanne Lohilahti

Erityisasiantuntija