Olli Mäenpää
12.6.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi sika-alan salmonellavahinkorahastosta (HE 101/2026 vp)

Esityksessä ehdotetaan perustettavaksi sika-alan salmonellavahinkorahasto (salmonellarahasto), joka olisi uusi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahaston alkupääomaksi siirrettäisiin valtion talousarviosta kertaluonteinen määräraha, mutta tarkoituksena on, että rahaston varat kertyisivät sikoja pitäviltä ja kasvattavilta toimijoilta vuosittain perittävistä salmonellavahinkomaksuista. Rahastosta maksettaisiin näille toimijoille korvauksia kustannuksista ja menetyksistä, joita salmonellan esiintyminen sikaloissa aiheuttaa.

Säätämisjärjestysperusteluissa arvioidaan, että lakiehdotus ei sisällä perustuslain kannalta ongelmallisia säännöksiä ja että lakiehdotus voidaan hyväksyä perustuslain 87 §:n mukaisessa järjestyksessä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Koska perustuslain 87 §:ää koskevien tulkintojen mukaan suhtautuminen uusiin talousarvion ulkopuolisiin rahastoihin on pidättyväinen, hallitus pitää kuitenkin tärkeänä, että perustuslakivaliokunta antaisi lausunnon sen kysymyksen arvioimiseksi, onko rahaston perustamiseen mainitun pykälän mukainen valtion pysyvän tehtävän hoitamisen edellyttämä välttämätön syy.

Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen

Perustettavaksi ehdotettu salmonellarahasto toimisi valtion talousarvion ulkopuolella. Sitä koskevaa sääntelyä on siten arvioitava perustuslain 87 §:n kannalta. Säännöksen mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Näitä edellytyksiä tulee perustuslakivaliokunnan kannan mukaan tulkita tiukan pidättyvästi (PeVM 10/1998 vp, s. 24). Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta, ja niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 139). Perustuslain 87 §:n mukaisia edellytyksiä tulee siten perustuslakivaliokunnan mukaan tulkita tiukan pidättyvästi (PeVL 35/2014 vp, s. 4, PeVL 14/2012 vp, s. 5, PeVM 10/1998 vp, s. 24). Lähtökohtana tulee olla, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot ja että rahastojen perustaminen on poikkeuksellista (HE 1/1998 vp, s. 57).

Tehtävän hoitamisen voidaan perustuslakia koskevan hallituksen esityksen mukaan katsoa välttämättä edellyttävän rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, soveltuisi hyvin tehtävän hoitamiseen. Erityisesti toiminnot, jotka edellyttävät varautumista määrältään huomattaviin ja vaikeasti ennakoitaviin, ehkä kokonaan toteutumatta jääviin menoihin, saattavat edellyttää rahaston perustamista. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset vakuutusluontoiset toiminnot ympäristönsuojelun alalla (HE 1/1998 vp, s. 139 ja öljysuojarahaston osalta PeVL 31/2004 vp).

Esityksen perustelujen mukaan valtiolla oleva EU-lainsäädännön mukainen velvollisuus toteuttaa sikojen salmonellavalvontaohjelmaa edellyttää toimivaa riskinhallintaratkaisua. Toteuttamiskelpoisin ratkaisu olisi perustelujen mukaan valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen. Rahasto katsotaan välttämättömäksi sianlihatuotannon turvaamiseksi niin kauan, kuin nykyisenkaltainen EU-lainsäädäntöön perustuva salmonellavalvontaohjelma jatkuu. Ainoa varteenotettava vaihtoehto rahastolle olisivat suorat korvaukset valtion talousarviosta vastaavalla tavalla kuin Ruotsissa, mutta tämän vaihtoehdon ei arvioida toteuttavan sitä ajatusta, että toimiala kantaisi pääasiallisen kustannusvastuun riskinhallinnasta (HE, s. 66).

Rahaston tehtävät liittyisivät EU:n päätöksentekoon perustuvan määräaikaisen salmonellavalvontaohjelman toteuttamiseen. Kysymys ei siten ole EU-oikeuteen perustuvasta jäsenvaltion velvoitteisiin kuuluvasta pysyvästä tehtävästä. Salmonellavahinkojen korvaaminen kuuluu lainsäätäjän harkintavaltaan, joten sitä ei tällaikään perusteella voida pitää perustuslain 87 §:ssä tarkoitettuna valtion pysyvänä tehtävänä.

Rahastolle säädettävistä maksuvastuista aiheutuva kustannus rahastotalouteen olisi perusteluissa esitetyn arvion mukaan keskimäärin noin 20 miljoonaa euroa viiden vuoden ajanjaksolla eli keskimäärin noin 4 miljoonaa euroa vuodessa. Kysymys ei siten olisi määrältään huomattavista menoista, eivätkä menot ilmeisesti olisi vaikeasti ennakoitavissa, joten niihin olisi mahdollista varautua myös valtion talousarviossa. Ehdotettu salmonellavahinkomaksu merkitsisi, että sikatalouden toimiala kantaisi pääasiallisen kustannusvastuun salmonellavahinkoihin liittyvästä riskinhallinnasta. Esitettyjen tietojen perusteella ei siten voida katsoa, että valtion pysyvän tehtävän hoitaminen välttämättä edellyttäisi ehdotetun kaltaisen salmonellarahaston perustamista.

Salmonellavahinkomaksu

Sikayrittäjän olisi 6 §:n 1 momentin mukaan suoritettava vuosittain salmonellavahinkomaksu vastuullaan edellisenä vuonna olleiden pitopaikoissa pidettyjen lihasikojen ja porsaiden määrien perusteella. Maksun perusteet määriteltäisiin 6 §:n 2 ja 3 momentissa. Maksun kantamisesta ja perinnästä vastaisi 8 §:n mukaan Ruokavirasto ja maksu olisi ilmeisesti tarkoitus suorittaa valtiolle. Tällaista valtiolle

suoritettavaa maksua koskevaa sääntelyä on paikallaan arvioida perustuslain valtion veroja ja maksuja koskevan 81 §:n soveltamisen kannalta.

Perustuslain 80 §: 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Pykälän 2 momentin mukaan valtion viranomaisten virkatoimien, palvelujen ja muun toiminnan maksullisuuden sekä maksujen suuruuden yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön mukaan valtiosääntöoikeudellisille maksuille on ominaista, että ne ovat korvauksia tai vastikkeita julkisen vallan palveluista. Sen sijaan muut rahasuoritukset valtiolle ovat valtiosääntöoikeudellisessa merkityksessä veroja. Jos vastikesuhdetta ei ole, suoritusta on pidettävä verona. Maksujen vastikesuhdetta arvioitaessa tulee kiinnittää huomiota muun muassa suoritteiden yksilöitävyyteen, kustannusvastaavuuteen sekä siihen, onko maksu pakollinen vai vapaaehtoinen. Veron suuntaan viittaa, jos suoritusvelvollisuuden aiheuttamista suoritteista ei voi kieltäytyä ja velvollisuus koskee suoraan lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja (ks. esimerkiksi PeVL 79/2018 vp, PeVL 61/2002, PeVL 66/2002).

Salmonellavahinkomaksua perittäisiin salmonellaa koskevan vahinkoturvan järjestämiseksi. Maksuista kertyneillä varoilla rahoitettaisiin viimesijaisesti vahinkojen korvaaminen. Säännöksessä tarkoitettujen verojen ja maksujen erottelun kannalta on keskeinen arviointiperuste maksun vastikkeellisuus. Näiden kriteerien kannalta arvioituna salmonellavahinkomaksu on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan vero. Veronluonteisuuteen viittaa myös se, että maksun suoritusvelvollisuudesta ei voi kieltäytyä ja maksuvelvollisuus koskee lain nojalla tietyt tunnusmerkit täyttäviä oikeussubjekteja. Maksusuorituksen rajoitetulla käyttötarkoituksella ei toisaalta ole merkitystä sen valtiosääntöoikeudellisen veroluonteen arvioinnissa (PeVL 11/2014 vp, PeVL 66/2002 vp).

Veroa koskevasta laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa (HE 1/1998 vp, s. 134). Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän nämä vaatimukset.