Olli Mäenpää
8.10.2026

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi sika-alan salmonellavahinkorahastosta (HE 101/2026 vp) – Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöluonnos 25.9.2026

Lausunnossaan hallituksen esityksestä perustuslakivaliokunta esitti, että lakiehdotusta ei voida käsitellä perustuslain 87 §:ssä säädetyssä järjestyksessä eikä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 49/2026 vp). Perusteluna arviolleen valiokunta viittasi siihen, että valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisen edellytyksenä on perustuslain 87 §:n mukaan, että valtion pysyvän tehtävän hoitamisen välttämättä edellyttää valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista. Koska perustuslain 87 §:n edellytyksiä on perustuslain esitöiden mukaan tulkittava tiukan pidättyvästi, valiokunnan mielestä hallituksen esityksessä ei ole esitetty riittäviä perusteita sille, että rahaston perustaminen olisi perustuslain 87 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämätöntä.

Perustuslakivaliokunnan arvion mukaan salmonellavahinkorahastossa voidaan sinänsä arvioida olevan kyse tavasta hoitaa perustuslain 87 §:ssä tarkoitettua valtion pysyvää tehtävää. Sen sijaan lainkohtaan sisältyvä edellytys rahaston välttämättömyydestä ei täyty. Tämä johtuu valiokunnan mukaan kolmesta seikasta:

1) Hallituksen esityksestä ei ilmene oikeudellisia perusteita sille, etteivät budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, soveltuisi tehtävän hoitamiseen.

2) Salmonellavahinkorahastolle arvioitu korvausvastuu ei vaikuta sellaiselta, että siinä olisi kyse perustuslain esitöissä tarkoitetuista määrältään huomattavista menoista, eivätkä menot ilmeisesti olisi erityisen vaikeasti ennakoitavissa.

3) Alan toimijoilta perittävän salmonellavahinkomaksun kerääminen olisi valtiosääntöisesti mahdollista myös ilman valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöluonnoksessa tuodaan esiin hallituksen esityksessä esitettyjä tietoja täydentäviä näkökohtia, jotka kohdistuvat näihin rahaston välttämättömyyden kannalta olennaisiin seikkoihin:

1) Budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat eivät mietinnössä esitetyn arvion mukaan soveltuisi tehtävän hoitamiseen, koska vahinkojen aiheutumista ja niistä korvattavia määriä on vuositasolla mahdoton ennakoida. Maksutulojen korvamerkintä tai nettobudjetointi ei olisi talousarviolain puitteissa mahdollista, kun kysymys ei myöskään ole viranomaisvalvonnan maksuista. Vuotuisen kiinteän määrärahan tai siirtomäärärahan varaaminen korvauksiin ei ole käytännössä toimiva ratkaisu vuosittain korvattavien määrien huomattavien vaihtelujen vuoksi.

2) Salmonellavahinkorahaston pääoma olisi enintään 20 miljoonaa euroa. Kun se on saavutettu, maksujen periminen keskeytettäisiin. Rahaston vuosittaiset menot olisivat vaikeasti ennakoitavia.

3) Salmonellavahinkomaksu kerättäisiin sikatalousyrittäjiltä, mikä on valtiosääntöisesti mahdollista perustamatta rahastoa. On kuitenkin tärkeää, että perityt maksut kanavoidaan kokonaisuudessaan salmonellavahinkojen korvaamiseen. Tämä ei olisi mahdollista mietinnössä selvitettyjen budjettiteknisten keinojen rajoissa.

Esitettyjen, lähinnä valtion talousarvion peruspiirteisiin liittyvien näkökohtien perusteluja voidaan pitää huomion arvoisina ja hallituksen esitykseen sisältyvää informaatiota täydentävinä. Esitettyjä perusteluja on paikallaan arvioida sen perustuslain esitöissä esitetyn lähtökohdan kannalta, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot (HE 1/1998 vp, s. 57). Eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi rahastojen perustamiseen tulisi siten suhtautua tiukan pidättyvästi (PeVM 10/1998 vp, s. 24), ja talousarvion ulkopuolisten rahastojen perustaminen on poikkeuksellista. Toisaalta valtion pysyvän tehtävän hoitaminen saattaa perustuslain 87 §:n tarkoittamalla tavalla ehdottomasti edellyttää rahaston perustamista silloin, kun tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa (HE 1/1998 vp, s. 139).

Perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi ympäristövahinkorahaston, jonka pääomaraja on 30 miljoonaa euroa, perustamista valtion pysyviä tehtäviä varten puolsi se, että rahaston vuosittaiset menot olivat sillä tavoin vaikeasti ennakoitavissa, että budjettitalouden piirissä käytettävät keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, soveltuivat huonosti tehtävän hoitamiseen (PeVL 65/2022 vp, kappaleet 1-4).

Valtion pysyvän tehtävän hoitamista varten perustettavaksi ehdotetun salmonellavahinkorahaston menoerien toteutumisen vaikea ennakoitavuus voi vastaavalla tavalla olla perusteena rahaston perustamiselle, kun myös otetaan huomioon mietintöluonnoksessa esitetyt täydentävät näkökohdat ja yksityiskohtaiset arviot, joiden mukaan menoerien ennakoiminen ja rahoittaminen

budjettitalouden piiriin kuuluvin keinoin on vaikeaa korvattaessa salmonellavahinkoja. Rahaston korvattavat menoerät eivät ilmeisesti olisi määrältään huomattavia, mutta toisaalta salmonellarahaston verraten pieni koko (sen pääomaraja olisi 20 miljoonaa euroa) merkitsisi suhteellisen suppeaa rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan.

Esitettyjä näkökohtia voitaneen pitää riittävinä perusteluina sille, että ehdotetun salmonellavahinkorahaston perustaminen perustuslain 87 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämätöntä valtion pysyvän tehtävän hoitamiseksi.