Tuomas Ojanen
8.10.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 101/2026 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sika-alan salmonellavahinkorahastosta[1]

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöluonnos 25.9.2026

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 49/2026 vp

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sika-alan salmonellavahinkorahastosta, joka olisi perustuslain 87 §:ssä tarkoitettu valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahastosta maksettaisiin sikoja pitäville ja kasvattaville toimijoille korvauksia kustannuksista ja menetyksistä, joita salmonellan esiintyminen sikaloissa aiheuttaa. Korvausten maksamiseen tarkoitetut rahaston varat kertyisivät mainituilta toimijoilta vuosittain perittävistä salmonellavahinkomaksuista.
2. Perustuslakivaliokunta antoi ehdotetusta laista lausuntonsa PeVL 49/2026 vp. Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi perustuslain esitöihin viitaten, että valtion talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta, ja niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Lähtökohtana tulee olla, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot, ja että rahastojen perustaminen on poikkeuksellista. (HE 1/1998 vp, s. 139/I). Valiokunta edelleen totesi, että perustuslain esitöiden mukaan (HE 1/1998 vp, s. 139/I) tehtävän hoitamisen voidaan 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. Esitöissä on todettu, että eduskunnan budjettivallan turvaamiseksi rahastojen perustamiseen tulisi suhtautua hyvin pidättyvästi. Perustuslain perustelujen mukaan valtion pysyvän tehtävän hoitaminen saattaa säännöksen tarkoittamalla tavalla ehdottomasti edellyttää rahaston perustamista silloin, kun tehtävän hoitamiseen liittyvien määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa. Perustuslakivaliokunta totesi perustuslain kokonaisuudistuksesta antamassaan mietinnössä pitävänsä rahastojen perustamismahdollisuutta

[1] Annoin lihatalojen ja *Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliiton* pyynnöstä 24.8.2026 päivätyn asiantuntijalausunnon, jossa arvioin sitä, kuinka ja missä menettelyssä perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 49/2026 vp havaittuja hallituksen esityksen puutteita perustuslain 87 §:n kannalta voitaisiin korjata ja täydentää niin, että sika-alan salmonellavahinkorahasto voitaisiin perustaa perustuslain 87 §:ssä tarkoitettuna valtion talousarvion ulkopuolisena rahastona. En ole ollut maa- ja metsätalousvaliokunnan kuultavana, enkä ole muutoinkaan lausunut aiemmin maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöluonnoksesta.

käytännön syistä perusteltuna, mutta ainoastaan esityksen mukaisia edellytyksiä tiukan pidättyvästi tulkiten (PeVM 10/1998 vp, s. 24).

3. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetussa sika-alan salmonellavahinkorahastossa voidaan arvioida olevan kyse tavasta hoitaa perustuslain 87 §:ssä tarkoitettua valtion pysyvää tehtävää.
4. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksestä ei kuitenkaan ilmennyt ”oikeudellisia perusteita sille, etteivät budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi tehtävän hoitamiseen.”
5. Hallituksen esityksestä (s. 20) ilmenevä keskimääräinen vuotuinen sika-alan salmonellavahinkorahastolle arvioitu korvausvastuu ei valiokunnan mielestä myöskään vaikuttanut sellaiselta, että siinä olisi kyse perustuslain esitöissä tarkoitetuista määrältään huomattavista menoista, eivätkä menot ilmeisesti olisi erityisen vaikeasti ennakoitavissa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan alan toimijoilta perittävän ehdotetun kaltaisen salmonellavahinkomaksun kerääminen olisi valtiosääntöisesti mahdollista myös ilman valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista.”
6. Kun lisäksi perustuslakivaliokunta otti huomioon, että 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” (PeVL 49/2026 vp, kappaleet 10 ja 11).

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöluonnos

7. Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöluonnoksessa on tehty selkoa salmonellan tehokkaan torjunnan tavoitteesta (s. 3-5), sika-alan riskienhallinnan haasteista (s. 5-7) ja vaihtoehtoisista riskienhallinnan keinoista (s. 7-12).
8. Etenkin mietintöluonnoksessa vaihtoehtoisista riskienhallinnan keinoista sisältää joukon täydentäviä näkökohtia hallituksen esityksestä ilmenevään verrattuna. Valiokunta on arvioinut saamansa selvityksen perusteella hallituksen esitykseen verrattuna lisää varsinkin sitä, ”onko korvausten rahoitus mahdollista järjestää kokonaan sika-alalta kerättävillä vahinkomaksuilla budjettivallan piirissä käytettävissä olevilla vaihtoehdoilla” (s. 8, ks. s. 8-12). Samalla valiokunta on myös tarkastellut valtion talousarvion ulkopuolisten rahastojen etuja (s. 11).
9. Maa- ja metsätalousvaliokunta päätyy vaihtoehtojen tarkastelun ja arvioinnin sekä talousarvion ulkopuolisen rahaston etujen tarkastelujen jälkeen kokonaisarvioon, jonka mukaan ”valiokunta ei käytännössä näe muita ratkaisuja sikayrittäjien riskienhallintamallin järjestämiseksi kuin talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen”. Valiokunta myös toteaa ”saamansa selvityksen ja asiantuntijakuulemisen perusteella käsityksenään, etteivät budjettitalouden piirissä olevat keinot sovellu salmonellavahinkojen johdosta maksettavien korvausten hallinnointiin.” Valiokunnan mukaan näiden keinojen ei voida katsoa olevan riittäviä turvaamaan niitä vaatimuksia, joita salmonellan torjuntaa palvelevalle riskienhallintamallille asetetaan. Näitä vaatimuksia ovat valiokunnan mukaan ”vaikeasti ennakoitavien vahinkojen

rahoituksen riittävän tasoinen ja nopea korvaaminen valtion varojen niukkuudesta, talousarviomenettelyn aikatauluista ja määrärahan käyttöä rajoittavista tekijöistä riippumatta sekä erityisesti alan oman rahoituksen kanavoiminen riskienhallintaan ja kannustaminen salmonellavahinkojen torjuntaan”(s. 12).

10. Kaikkiaan maa- ja metsätalousvaliokunta katsoo, että perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 49/2026 vp jälkeen on perusteltua selvittää, ovatko valiokunnan mietintöluonnoksessa esitetyt ”täydentävät ja yksityiskohtaisemmat perustelut siten riittäviä, että lakiehdotus salmonellavahinkorahaston perustamisesta voidaan käsitellä perustuslain 87 §:ssä säädetyssä järjestyksessä” (s. 12).

Arvio

11. Arvioitavana on nyt se, esitetäänkö maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöluonnoksessa sellaisia täydentäviä ja yksityiskohtaisia oikeudellisia perusteita sille, etteivät budjettitalouden piirissä olevat keinot soveltuisi tehtävän hoitamiseen. Lisäksi on arvioitavana, tuodaanko mietintöluonnoksessa esille hallituksen esitykseen nähden sellaisia uusia tai täydentäviä seikkoja, joiden perusteella voidaan katsoa, että korvausvastuussa on kyse perustuslain esitöissä tarkoitetuista huomattavista ja vaikeasti ennakoitavista menoista.
12. Perustuslain 87 §:n edellytyksiä valtion talousarvion perustamiselle on perustuslain esitöiden mukaan tulkittava tiukan pidättyvästi. Kun lisäksi perustuslakivaliokunta on jo antanut edellä selostetun lausuntonsa PeVL 49/2026 vp, perusteluvelvollisuus on nyt varsin korkealla perustuslakivaliokunnan lausunnossa omaksutun kannan tarkistamiselle ja edelleen sille, että salmonellavahinkorahaston perustaminen olisi perustuslain 87 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämätöntä.
13. Nähdäkseni maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöluonnoksessa on esitetty joukko sellaisia seikkoja, jotka täydentävät hallituksen esityksestä ilmeneviä oikeudellisia perusteita etenkin sen suhteen, miksi budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, eivät sovellu käsillä olevan tehtävän hoitamiseen.
14. Oikeudellisten perusteiden ohella mietintöluonnoksessa tuodaan esiin myös eräitä valiokunnan asiantuntijakuulemisessa esille tuotuja tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisen puolesta.
15. Mietintöluonnoksessa on edelleen tuotu esiin lisäperusteita sille, miksi salmonellavahingoille on tyypillistä niiden vaikea ennakoitavuus sen suhteen, milloin niitä ilmenee, miten suuria kustannuksia niistä aiheutuu ja kuinka monelle vuodelle kustannukset jakautuvat (ks. erit. kappaleet 22 ja 28).
16. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksestä (s. 20) ilmenevä keskimääräinen vuotuinen sika-alan salmonellavahinkorahastolle korvausvastuu ei vaikuttanut ”sellaiselta, että siinä olisi kyse perustuslain

esitöissä tarkoitetuista määrältään huomattavista menoista…”.[2] Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöluonnoksen mukaan keskimääräinen vuotuinen sika-alan salmonellavahinkorahastolle arvioitu korvausvastuu vaihtelisi vuosittain noin 2 ja 12 miljoonan välillä. Yksittäisen tapauksen korvausmeno voisi kuitenkin mietintöluonnoksen mukaan vaihdella huomattavasti sikalan koon ja tuotantosuunnan mukaan siten, että jo yksittäisen tapauksen korvausmeno voisi olla useita miljoonia euroja, ja kahden suuren sikalan samanaikainen tartunta voisi johtaa jo noin 15 miljoonan korvauksiin vuoden aikana (kappale 28). Nähdäkseni tämän mittaluokan korvausvastuita voidaan pitää määrältään huomattavina. Tässä yhteydessä voidaan myös todeta, että maa- ja metsätalousministeriön alaisesta valtion talousarvion ulkopuolisesta maatalouden interventiorahastosta maksettavat menot Euroopan yhteisön yhteisen maatalouspolitiikan mukaisesta interventiovarastoinnista ovat määrältään pienempiä kuin mietintöluonnoksesta - ja hallituksen esityksestäkin s. 20 - ilmenevä vuosittainen sika-alan salmonellavahinkorahaston korvausvastuu.[3]

17. Kokonaisuutena arvioiden maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöluonnoksessa s. 7-12 esitetyt seikat nähdäkseni täydentävät ja täsmentävät riittävästi hallituksen esityksestä esille tulevia oikeudellisia perusteita sille, miksi budjettitalouden piirissä olevat keinot eivät sovellu käsillä olevan tehtävän hoitamiseen. Mietintöluonnoksessa esitetty myös täydentää hallituksen esityksen perusteluja sille, miksi menot ovat vaikeasti ennakoitavissa. Lisäksi mietintöluonnoksessa arvioituja korvausvastuita voidaan pitää määrältään huomattavina.
18. Nähdäkseni mietintöluonnos yhdessä hallituksen esityksen kanssa tuo esiin riittäviä perusteita sille, että rahaston perustamista voidaan pitää perustuslain 87 §:ssä tarkoitetulla tavalla välttämättömänä.

---

[2] Hallituksen esityksessä arvioidaan jaksossa 2.1.5 mainittujen Luonnonvarakeskuksen selvitysten, tämän esityksen taloudellisten vaikutusten arviointiin liittyvien Luonnonvarakeskuksen laskelmien ja simulaatioiden, sikamäärien kehityksen sekä salmonellasaneerausta koskevien juuri tehtyjen säädösmuutosten perusteella, että rahastolle säädettävistä maksuvastuista aiheutuva kustannus rahastotalouteen olisi keskimäärin noin 20 miljoonaa euroa viiden vuoden ajanjaksolla eli keskimäärin noin 4 miljoonaa euroa vuodessa. Ks. HE, s. 20.

[3] Maa- ja metsätalousministeriön alaisen maatalouden interventiorahaston taseen loppusumma oli vuodenvaihteessa 2025 5,07 milj. euroa (4,7 milj. euroa v. 2024). Maatalouden interventiorahaston tilinpäätös vuodelta 2025, s. 7. Maatalouden interventiorahaston toiminta perustuu maatalouden interventiorahastosta annettuun lakiin (1206/1994). Vuosi 2025 oli rahaston 30. toimintavuosi.