Veli-Pekka Viljanen

HE 101/2026 vp laiksi sika-alan salmonellavahinkorahastosta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 8.10.2026

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sika-alan salmonellavahinkorahastosta. 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. Perustettavaksi ehdotettu sika-alan salmonellavahinkorahasto olisi perustuslain 87 §:ssä tarkoitettu valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta, ja niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa. Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää.

Perustuslakivaliokunta on antanut aikaisemmin hallituksen esityksestä lausunnon PeVL 49/2026 vp. Siinä valiokunta katsoi, että sika-alan salmonellavahinkorahastossa voidaan arvioida olevan kyse tavasta hoitaa perustuslain 87 §:ssä tarkoitettua valtion pysyvää tehtävää (kappale 8). Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksestä ei kuitenkaan ilmennyt oikeudellisia perusteita sille, etteivät budjettitalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat soveltuisi tehtävän hoitamiseen. Hallituksen esityksestä (s. 20) ilmenevä keskimääräinen vuotuinen sika-alan salmonellavahinkorahastolle arvioitu korvausvastuu ei valiokunnan mielestä 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 (kappale 10).

Ottaen huomioon, että perustuslain 87 §:n edellytyksiä on perustuslain esitöiden mukaan tulkittava tiukan pidättyvästi, perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksessä ei ole esitetty riittäviä perusteita sille, että rahaston perustaminen olisi perustuslain 87 §:ssä

tarkoitetulla tavalla välttämätöntä (kappale 11). Perustuslakivaliokunnan ponsilausuman mukaan lakiehdotusta ei voida käsitellä perustuslain 87 §:ssä säädetyssä järjestyksessä eikä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt perustuslakivaliokunnalta uutta lausuntoa valiokunnan hallituksen esitystä koskevasta mietintöluonnoksesta (päivätty 25.9.2026). Mietintöluonnoksessa ehdotetaan perustuslakivaliokunnan kannasta poiketen, että laki sika-alan salmonellavahinkorahastosta säädettäisiin perustuslain 87 §:ssä määrätyllä tavalla sisällöltään hallituksen esityksen mukaisena vähäisin, valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta epäolennaisin muutosehdotuksin.

Mietintöluonnoksessa maa- ja metsätalousvaliokunta on ”omassa kokonaisarviossaan, ministeriön selvityksen perusteella” päätynyt siihen, ettei valiokunta käytännössä näe muita ratkaisuja sikayrittäjien riskinhallintamallin järjestämiseksi kuin talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen. Valiokunta toteaa ”saamansa selvityksen ja asiantuntijakuulemisen perusteella” käsityksenään, etteivät budjettitalouden piirissä olevat keinot sovellu salmonellavahinkojen johdosta maksettavien korvausten hallinnointiin. Niiden ei valiokunnan mukaan voida katsoa olevan riittäviä turvaamaan niitä vaatimuksia, joita salmonellan torjuntaa palvelevalle riskienhallintamallille asetetaan. Näitä vaatimuksia ovat ja vaikeasti ennakoitavan 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 (mietintöluonnoksen kappale 35). Mietintöluonnokseen sisältyy laajahko jakso, jossa tarkastellaan erilaisia vaihtoehtoja talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiselle ja niiden käyttökelpoisuutta (ks. kappaleet 18-35).

Perustuslakivaliokunnan käsillä olevan tulkintatilanteen kannalta on olennaista merkitystä sillä, että perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut hallituksen esityksen lakiehdotuksen perustuslainmukaisuutta ja päätynyt siihen, että lakiehdotusta ei voida käsitellä perustuslain 87 §:ssä säädetyssä järjestyksessä eikä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 49/2026 vp,). Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöluonnoksessa ehdotetaan kuitenkin, että laki säädettäisiin perustuslain 87 §:ssä määrätyllä tavalla, vaikka perustuslakivaliokunta on omassa lausunnossaan katsonut, ettei ehdotetun sika-alan

salmonellavahinkorahaston perustaminen täyttänyt perustuslain 87 §:ssä uuden talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiselle asetettuja edellytyksiä.

Perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä säädetty lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvontatehtävä merkitsee vakiintuneen valtiosääntökäytännön ja myös perustuslain esitöiden mukaan sitä, että perustuslakivaliokunnan lausunnot perustuslaki- ja ihmisoikeuskysymyksissä ovat eduskuntakäsittelyn eri vaiheissa sitovia (ks. HE 1/1998 vp, s. 126, PeVM 10/1998 vp, s. 23).

Maa- ja metsätalousvaliokunta ei ole ehdottanut lakiehdotukseen sellaisia sisällöllisiä muutoksia, jotka poistaisivat lakiehdotuksesta perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetun valtiosääntöoikeudellisen ongelman suhteessa perustuslain 87 §:ään. Maa- ja metsätalousvaliokunta on kyllä pyrkinyt perustelemaan laajemmin esityksessä ehdotetun talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisen välttämättömyyttä, jonka perustuslakivaliokunta omassa aikaisemmassa lausunnossaan riitautti (ks. PeVL 49/2026 vp, kappale 10).

Hallituksen esityksessä on jo suhteellisen perusteellisesti ja myös laajahkosti muita vaihtoehtoisia ratkaisumalleja arvioiden (ks. HE, 5. luku) perusteltu tarvetta talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiselle. Valiokunnan mietintöluonnoksessa ei omien havaintojeni mukaan esitetä kokonaan uusia perusteluja rahaston perustamiselle, vaan pääasiassa toistetaan jo hallituksen esitykseen sisältyviä argumentteja ehdotetun sääntelymallin puolesta. Perustelut eivät edelleenkään mielestäni osoita aukottomasti, että budjettitalouden piirissä olevat keinot eivät sovellu tehtävän hoitamiseen. Lisäksi on edelleen selvää, että ehdotetun kaltaisen salmonellavahinkomaksun kerääminen olisi mahdollista myös ilman valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista (vrt. PeVL 49/2026 vp, s. 3-4).

Pidän perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ssä perustuslakivaliokunnan lakien perustuslainmukaisuuden valvontatehtävä huomioon ottaen ongelmallisena, että valiokunnan arvioitavaksi tuodaan uudelleen – vielä ilman sisällöllisiä muutosehdotuksia – lakiehdotus, jonka perustuslakivaliokunta on jo todennut valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Tällainen pyyntö perustuslakivaliokunnan jo käsittelemän asian uudelleen arvioinnista on käsitykseni mukaan täysin poikkeuksellinen, eikä mieleeni tule täysin vastaavaa esimerkkiä valiokunnan aikaisemmasta lausuntokäytännöstä.

Maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöluonnos merkitsee käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunnan aikaisemman perustuslain tulkinnan riitauttamista. Pidän tätä ongelmallisena suomalaisen perustuslain valvontajärjestelmän perusteiden kannalta. Perustuslakivaliokunnan aikaisempi lausunto perustuu keskeisesti ajatukselle perustuslain 3 §:n 1 momentissa ja perustuslain 7 luvussa säädetyn eduskunnan budjettivallan suojaamisesta. Tästä näkökulmasta talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta. Perustuslakivaliokunnan käytännössä (ks. PeVL 35/2014 vp, PeVL 65/2022 vp ja PeVL 49/2026 vp) on johdonmukaisesti korostettu sitä perustuslain esitöissäkin omaksuttua lähtökohtaa, että talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rahaston perustamista koskevia perustuslaissa säädettyjä edellytyksiä tulee tulkita tiukan pidättyvästi (ks. HE 1/1998 vp, s. 139, PeVM 10/1998 vp, s. 24).

Edellä esitetyin perustein ja ottaen huomioon, että perustuslakivaliokunta on jo kertaalleen lausunnossaan PeVL 49/2026 vp arvioinut käsiteltävänä olevan lakiehdotuksen perustuslainmukaisuuden, katson, että maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöluonnoksessa ei ole esitettyä sellaisia uusia perusteita, jotka edellyttäisivät perustuslakivaliokunnan muuttavan aikaisempaa kantaansa, jonka mukaan käsiteltävänä olevaa lakiehdotusta ei voida käsitellä perustuslain 87 §:ssä säädetyssä järjestyksessä eikä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Erityisesti perustuslakivaliokunnan perustuslain 74 §:ään perustuvan aseman kannalta pidän periaatteellisesti tärkeänä, että valiokunta ei maa- ja metsätalousvaliokunnan lausuntopyynnön johdosta muuta aikaisemmassa lausunnossaan omaksumaansa valtiosääntöoikeudellista kannanottoaan ehdotetun sika-alan salmonellavahinkorahaston perustamisen suhteesta perustuslain 87 §:ään.