Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI SIKA-ALAN SALMONELLAVAHINKORAHASTOSTA (HE 101/2026 VP)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriöltä asiantuntijalausuntoa perustuslakivaliokunnan lausuntoa PeVL 71/2026 vp koskevaa vastinekuulemista varten.

Lausuntona esitetään kunnioittavasti seuraavaa:

Perustuslakivaliokunnan lausunto ja sen huomioon ottaminen

Perustuslakivaliokunnan johtopäätökset

Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan PeVL 49/2026 vp ja PeVL 71/2026 vp käsitellyt otsikossa mainitun hallituksen esityksen suhdetta perustuslain 87 §:ään. Pykälän mukaan valtion rahasto voidaan jättää talousarvion ulkopuolelle vain, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää.

Perustuslakivaliokunta katsoo uusimmassa lausunnossaan PeVL 71/2026 vp, että lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 87 §:ssä säädetyssä järjestyksessä.

Kyseisessä perustuslakivaliokunnan lausunnossa kuitenkin todetaan, että maa- ja metsätalousvaliokunnan on syytä arvioida vielä maksun uudelleen keräämisen aloittamista koskevan säännöksen muuttamista sellaisia tilanteita varten, joissa rahaston vuotuiset korvausvastuut nousisivat yli rahaston pääoman. Perustuslakivaliokunta toteaa tähän liittyen seuraavaa:

> Hallituksen esityksessä (s. 19) todetaan, että ottaen huomioon rahastosta maksettaviin korvauksiin liittyvät omavastuut ja korvauskatot, vuosittaisten korvausten ei arvioida huonossakaan tautitilanteessa ylittävän 15 miljoonaa vuodessa. Kuitenkin maa- ja metsätalousvaliokunnan mietintöluonnoksessa (kappale 12) todetaan, että maa- ja metsätalousvaliokunnan saaman selvityksen mukaan salmonellasta aiheutuvat vahingot voivat olla jopa useita kymmeniä miljoonia euroja tartuntatapausta kohden. Perustuslakivaliokunnan saamassa selvityksessä on lisäksi todettu, että yksittäisen vuoden korvausmeno voi nousta kymmeniin miljooniin euroihin, vaikka usean vuoden keskiarvo jäisi tätä olennaisesti maltillisemmaksi.
>
> Perustuslakivaliokunnan saamasta selvityksessä ei ole tullut täysin selvää kuvaa siitä, millaisiin korvausvastuisiin rahaston on tarkoitus kyetä vastaamaan ja miten nämä korvaukset rahoitetaan. Lausunnon mukaan esitykseen ei sisälly sääntelyä määrärahojen siirtämisestä talousarviosta rahastoon. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan esitystä onkin syytä sen perustelujen valossa (s. 16, 18—19) tulkita siten, että ehdotetun 10 miljoonan euron talousarviosta osoitettavan rahastolle siirrettävän määrärahan on tarkoitus olla kertaluonteinen. Näin ollen rahastolla voisi olla perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 20 miljoonan suuruinen pääoma, joka koostuisi käytännössä valtion alkupääomasta ja salmonellavahinkomaksuista kertyneestä pääomasta, sekä 10 miljoonaa 5 §:n mukaisesti otettua lainaa.

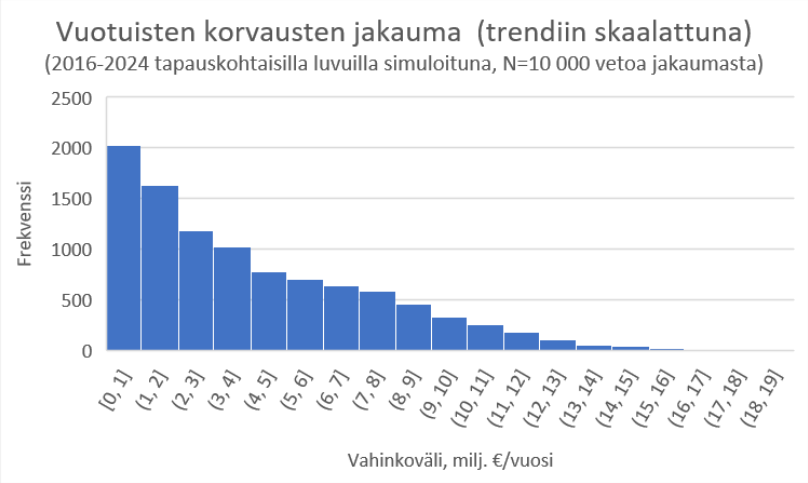
Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan voidaan pitää epätodennäköisenä, että vuosittainen korvausvastuu olisi enemmän kuin rahaston pääoma ja täysimääräinen lainanottovaltuus. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säädösperusteisesti rahaston korvausvastuiden rajaa ei ole määritetty rahastolla käytettävissä olevien varojen määrään. Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun lakiehdotuksen 25 §:n 1 momentin 2. virkkeen mukaan salmonellavahinkomaksun kantaminen aloitetaan uudelleen sen vuoden päätyttyä, jona järjestelmän pääoma on marraskuun viimeisenä päivänä alle 20 miljoonaa euroa.

Näin ollen ehdotettu sääntely ei vaikuta täysin selvältä, miten rahastolle mahdollisesti tulevien korvausvastuiden kanssa toimittaisiin, mikäli korvausmeno olisi jonain vuonna yli 30 miljoonaa euroa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan esityksellä pyritään siihen, että mahdolliset rahaston pääoman ylittävät korvaukset maksettaisiin salmonellavahinkomaksun keräämisellä. Kuitenkin huomioiden 5 §:n 2 momentin sidottu määräaika maksun keräämisen uudelleen aloittamiseen rajoittaa ajallisesti tätä.

Maa- ja metsätalousministeriön ehdotukset perustuslakivaliokunnan lausunnon huomioon ottamiseksi

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että vaikka salmonellavahingoista aiheutuvien kustannusten määrä tyypillisesti vaihtelee vuosittain huomattavasti ja ennakoimattomalla tavalla, mallinnusten perusteella pystytään osoittamaan rajat, joiden puitteissa vaihtelu suurella todennäköisyydellä pysyy. Tämän lisäksi mm. omavastuuosuudet ja korvauskatot vaikuttavat siihen, että vahingoista aiheutuvien kustannusten määrä ei ole sama kuin rahastosta korvattava määrä. Niiden rahaston vastattavaksi tulevia korvausvastuita koskevien skenaarioiden ja mallinnusten mukaan, joihin hallituksen esityksessä arvioidut korvausvastuut ja ehdotetut salmonellavahinkomaksut perustuvat, rahaston korvausvastuut vain hyvin epätodennäköisessä tilanteessa ylittäisivät 15 miljoonaa euroa vuodessa.

Alla olevassa kuvaajassa esitetyn Luonnonvarakeskuksen mallinnuksen mukaan todennäköisyys sille, että vuoden korvaukset ovat yli 7 miljoonaa euroa, on 20 prosenttia. Todennäköisyys, että vuoden korvaukset ovat yli 10 miljoonaa euroa, on 7 prosenttia. Todennäköisyys, että vuoden korvaukset ovat yli 13 miljoonaa euroa, on 1 prosentti.



Kuva 1: Vuotuisten korvausten jakauma (Lähde Luonnonvarakeskus)

Edellä mainitussa simulaatiossa oleva maininta ”trendiin skaalauksesta” viittaa siihen, että Luonnonvarakeskuksen laskelmissa on otettu huomioon viime vuosien korvausmäärissä havaittu laskeva kehityssuunta.

Tiedossa ei myöskään ole yhtään tänä vuonna sattunutta tapausta, joka tulisi ehdotetun rahaston korvausvastuiden piiriin. Viimeisten noin neljän vuoden aikana vahinkojen kokonaismäärän voidaan arvioida jääneen keskimäärin alle miljoonaan euroon vuodessa. Arvio perustuu niitä tapauksia koskeviin tietoihin, joihin on sovellettu lopetettujen eläinten arvon korvaamista koskevaa väliaikaista korvausjärjestelmää. Viimeisimmät tiedot eivät viittaa siihen, että hallituksen esityksessä olevat arviot rahaston arvioiduista korvausvastuista olisivat epärealistisen optimistisia.

Hallituksen esityksessä on arvioitu, että ehdotettu järjestelmä, johon sisältyy rahaston pääomapuskuri, enintään 20 miljoonaa euroa, sekä lainanottovaltuudet, 10 miljoonaa euroa, ovat riittäviä estämään rahaston joutuminen maksuvaikeuksiin.

Rahaston hallituksen keskeisenä tehtävänä olisi rahaston maksuvalmiuden turvaaminen. Rahaston hallituksen pysyvänä tehtävänä olisi seurata korvauskertymää sekä rahaston pääoman kehitystä ja maksujen kertymää. Hallituksen tulisi arvioida, mikä on sellainen salmonellavahinkomaksujen taso, joka keskimäärin vastaa rahaston korvaus- ja maksuvastuita. Tarkoitus on, että jos korvausvastuiden keskimääräinen vuosittainen taso kohoaa, tilanteeseen reagoidaan nostamalla salmonellavahinkomaksujen tasoa ja siten ehkäistään rahaston ajautumista maksuvaikeuksiin tulevaisuudessa. Äkillisten ja tilapäisten maksuvalmiuteen liittyvien ongelmien ehkäisemiseen olisi keinona rahaston pääomapuskurin lisäksi lainanotto tarvittaessa.

Hallituksen esityksessä (s. 19) esitetään, että jo sellaisessa tilanteessa, jossa jouduttaisin lainanottoon, viranomaisten ja rahaston hallituksen tulisi yhdessä tarkastella keinoja rahaston likviditeetin säilyttämiseksi. Näitä keinoja ei käsitellä esityksessä tarkemmin, mutta kyseeseen voisi tulla esim. sen arviointi, olisiko omavastuuosuuksia syytä nostaa tai korvauskattoa laskea. Koska kyse olisi lakisääteisistä korvauksista, tällaisia muutoksia ei voitaisi toteuttaa ilman, että valmisteltaisiin muutoksia koskeva hallituksen esitys eduskunnalle.

Lisäksi tilanteessa, jossa tapausten lukumäärä nousisi, Ruokaviraston tulisi selvittää mahdollisia syitä muutokseen ja sitä, onko säännöksiä ja hallintopäätöksiä noudatettu. Tarvittaessa Ruokavirasto esittäisi muutoksia salmonellatartuntojen torjuntaa koskevaan maa- ja metsätalousministeriön asetukseen.

Mainituilla keinoilla voitaisiin ehkäistä rahaston ajautuminen maksuvaikeuksiin tapaus- ja korvausmäärän voimakkaan nousun takia ja siten turvata rahaston toiminnan jatkuvuutta.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainittua yli 30 miljoonan euron vuotuista vahinkokertymää on pidettävä edellä mainittujen skenaarioiden valossa erittäin epätodennäköisenä. Koska tilanne on kuitenkin teoriassa mahdollinen ja koska ei voida sulkea pois myöskään sitä mahdollisuutta, että rahasto ajautuu maksuvaikeuksiin muussa poikkeuksellisen suuriin vahinkokertymiin liittyvässä tilanteessa, perustuslakivaliokunnan huoli sääntelykeinojen riittävyydestä on perusteltu.

Maa- ja metsätalousministeriö kuitenkin katsoo, ettei huoleen vastaamiseksi olisi perusteltua muuttaa maksujen keräämistä, lainanottoa tai pääomavaatimuksia koskevia ehdotettuja säännöksiä lain eduskuntakäsittelyssä. **Sääntelyn selkeyttäminen ja sen riittävyyden varmistaminen sitä tilannetta ajatellen, jossa rahaston varat ja lainanottovaltuus eivät yhdessäkään riittäisi kattamaan rahaston maksuvastuita, olisi ministeriön näkemyksen tarkoituksenmukaisinta toteuttaa täydentämällä 19 §:ää alla olevalla tavalla**:

19 §

Korvauksista päättävä viranomainen ~~ja~~ sekä korvausten hakeminen ja maksaminen

Korvausten myöntämisestä päättää Ruokavirasto.

Korvauksia haetaan sähköisesti verkkopalvelussa. Korvausten käsittelyyn liittyvät tietoaineistot ovat osa ruokahallinnon tietovarannosta annetussa laissa (560/2021) tarkoitettua 78 ruokahallinnon tietovarantoa. Hakijan tunnistamista koskevista vaatimuksista säädetään digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetun lain (306/2019) 6 §:ssä.

Korvauksia on haettava kuuden kuukauden kuluessa siitä, kun kyseessä olevat kustannukset tai menetykset aiheuttaneet toimenpiteet on suoritettu. Katemenetysten korvauksia on haettava viimeistään kuuden kuukauden kuluttua siitä, kun eläintaudin leviämisen estämistä koskevan päätöksen voimassaolo on päättynyt. Erityisestä syystä voidaan määräajan jälkeenkin tehty hakemus ottaa käsiteltäväksi.

Hakemukseen on liitettävä riittävä selvitys kustannuksista ja vahingoista sekä korvausten maksamista koskevien edellytysten täyttymisestä.

Sikayrittäjä voi jakaa korvausta koskevan hakemuksensa useampaan osaan. Ruokavirasto kuitenkin maksaa sikayrittäjälle korvausta enintään kerran kalenterikuukaudessa, ellei Ruokavirasto katso olevan erityistä perusteltua syytä tätä tiheämmälle maksuvälille.

Jos rahaston varat eivät riitä korvauksen maksamiseen siihen oikeutetulle, Ruokavirasto voi lykätä maksamista siihen saakka, kunnes rahaston maksuvalmius on maksuista kertyneiden varojen tai lainanoton myötä palautunut.

Maa- ja metsätalousministeriön asetuksella voidaan antaa tarkempia säännöksiä hakemukseen liitettävän selvityksen sisällöstä.

Ehdotettu täydentävä säännös selkeyttäisi sen (minkä myös perustuslakivaliokunta hallituksen esityksen perusteella toteaa), että rahastojärjestelyssä rahaston likviditeettiongelma ei synnyttäisi valtiolle velvollisuutta pääomittaa rahastoa ylimääräisillä määrärahasiirroilla valtion budjetista. Rahaston riittävä maksuvalmius tulisi turvattavaksi muilla tavoin, kuten edellä todetaan, ja viime kädessä tilanne voisi johtaa siihen, että rahastosta maksettavien korvausten maksamista pitäisi ehdotetun säännöksen nojalla lykätä. Tällöin korvausten maksaminen siirtäminen myöhempään ajankohtaan olisi toteutettava noudattaen hallintolaista (434/2003) 6 §:stä ilmeneviä hallinnon oikeusperiaatteita. Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti lykättäisiin suorituksia vain siltä osin ja vain niin pitkään kuin se olisi välttämätöntä, ja korvauksiin oikeutettuja kohdeltaisiin tasapuolisesti ja puolueettomasti.

On huomattava, että vahinkotapahtuman sattuessa rahastosta maksettaisiin korvauksia tietyllä viiveellä. Lopetettuja eläimiä koskevat korvaukset tulevat usein maksettaviksi melko pian vahinkotapahtuman jälkeen, mutta saneerauskustannukset kertyvät vähitellen saneerauksen edetessä, ja niiden osalta korvauksia saatetaan maksaa jopa yli vuoden kuluttua vahinkotapahtumasta. Tämä merkitsee, että vahinkotapahtumat ja siihen liittyvät maksusuoritukset monesti kohdistuvat eri kalenterivuosille ja että siinä vaiheessa, kun tiettyä vahinkotapahtumaa koskevat korvaukset tulevat maksettaviksi, rahastoon on voinut kertyä jo osa seuraavan vuoden salmonellavahinkomaksuista. Tämä vähentää lykkäysten tarvetta siinä tilanteessa, että yksittäiseen ajankohtaan osuisi poikkeuksellisen suuri vahinkorypäs.

On myös huomattava, että perustuslakivaliokunnan mainitsemassa tilanteessa, jossa rahaston pääomaraja olisi täyttynyt, pääoma ei hyvin todennäköisesti olisi tasan 20 miljoonaa euroa, vaan jotakin 20 ja 24 miljoonan euron väliltä, johtuen siitä, että pääomarajan ylittyminen ei vaikuttaisi kuluvan vuoden maksujen keräämiseen, vaan ne kerättäisiin ehdotetun lain mukaan täysimääräisinä. Esimerkiksi sellaisessa skenaariossa, jossa pääoma olisi tietyn vuoden alussa maksuvapaan vuoden alkaessa 22 miljoonaa euroa, pääoma ja lainat voisivat olla yhteensä 32 miljoonaa euroa. Alkava maksuvapaa vuosi merkitsisi, että rahastoon kertyisi maksuja vasta seuraavana vuonna (keväällä 2 miljoonaa ja syksyllä 2 miljoonaa euroa). Kevään maksuerä voitaisiin tällöin periä jo keväällä ennen kesäkuun takarajaa.

Kuten edellä on todettu, maksuvaikeuksiin joutumista pyrittäisiin kaikin tavoin estämään ennakolta, tarvittaessa jopa lain korvausvastuisiin vaikuttavaa lainmuutosta koskevalla ehdotuksella.

Rahaston pääomaa ja lainanottoa koskevat rajat perustuvat rahastovalmistelussa tehtyihin skenaarioihin ja mallinnuksiin. Maa- ja metsätalousministeriö ei kannata näitä rajoja koskevien säännösten muuttamista, vaan pitää ehdotettuja rajoja riittävinä, kun otetaan huomioon rahaston maksuvalmiuden turvaamiseen liittyvät tarpeet sekä se, ettei ole sikaelinkeinon kannalta kohtuullista, jos rahastoon kerrytetään tarpeettoman paljon pääomapuskuria ja että hyvin suuret lainanottovaltuudet ovat ongelmallisia paitsi sikayrittäjien myös valtion näkökulmasta. Lainanotto johtaa salmonellavahinkomaksujen nousuun ja valtiolla on viimekätinen vastuu rahaston lainoista.

Maa- ja metsätalousministeriö ei myöskään kannata muutoksen tekemistä niihin perustuslakivaliokunnan mainitsemiin säännöksiin, jotka pääoman määrää koskevien edellytysten täyttyessä automaattisesti laukaisisivat salmonellavahinkomaksujen keräämistä koskevan keskeytyksen tai vastaavasti keräämisen uudelleen käynnistämisen. Ministeriö katsoo, että kyseiset hyvin kaavamaiset periaatteet ovat tarpeen, kun otetaan huomioon, että salmonellavahinkomaksussa on valtiosääntöoikeudellisesti kyse veroluonteisesta maksusta.

Perustuslain 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää mm. säännökset veron suuruuden perusteista. Lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa, mikä tarkoittaa, että viranomaisen harkintavalta voi olla korkeintaan teknistä ja vähäistä. Jos laissa ei säädettäisikään maksujen keräämisen lopettamisen ja uudelleen käynnistämisen kriteereistä yksiselitteisesti, kuten hallituksen esityksessä nyt on ehdotettu, vaan kytkettäisiin nämä toimenpiteet joustavammin määriteltyihin kriteereihin kuten arvioihin rahaston maksuvalmiuden kehityksestä, oltaisiin helposti tilanteessa, jossa perustuslain 81 §:n mukainen lailla säätämisen vaatimus ei enää täyttyisi.

Sellaisessa tilanteessa, jossa esimerkiksi juuri ennen maksuvapaan vuoden alkamista ilmenisi niin poikkeuksellisen suuria kustannuksia aiheuttava tautirypäs, että siitä aiheutuvia kustannuksia ei pystyttäisi kokonaan hoitamaan rahaston pääomalla ja velanotolla, olisi mahdollista valmistella eduskunnalle nopealla aikataululla hallituksen esitys salmonellavahinkomaksujen keräämistä koskevien säännösten väliaikaiseksi muutokseksi, jolla alkavan vuoden maksuvapaus peruttaisiin. Tämä toimenpide poistaisi tarpeen ehdotetun korvaamista koskevien säännösten soveltamiseen tai ainakin vähentäisi lykkäystarvetta.

Ministeriö kuitenkin pitää sellaista skenaariota, jossa pääomarajan ylittymisestä johtuva yksittäinen maksuvapaa vuosi olisi rahaston likviditeettiongelman kannalta relevantti, hyvin epätodennäköisenä.

Kansliapäällikkö Pekka Pesonen

Lainsäädäntöneuvos Johanna Wallius

VN/20382/2023-MMM-76

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons:

Wallius Johanna 91214207S	Pesonen Pekka 91323758N
2026-11-02	2026-11-02