Valiokunnan lausunto PeVL 49/2026 vp– HE 101/2026 vp

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sika-alan salmonellavahinkorahastosta

Maa- ja metsätalousvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sika-alan salmonellavahinkorahastosta (HE 101/2026 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava maa- ja metsätalousvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Johanna Wallius, maa- ja metsätalousministeriö
- neuvotteleva virkamies Kajsa Hakulin, maa- ja metsätalousministeriö
- lainsäädäntöneuvos Perttu Wasenius, oikeusministeriö
- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sika-alan salmonellavahinkorahastosta. Lailla perustettava sika-alan salmonellavahinkorahasto olisi uusi 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.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2028.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että lait voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valmis
5.0

Valiokunnan lausunto PeVL 49/2026 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvioinnin lähtökohdat

(1) 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.

(2) 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. Lähtökohtana tulee olla, että talousarvio sisältää kaikki valtion tulot ja menot ja että rahastojen perustaminen on poikkeuksellista. (HE 1/1998 vp, s. 139/I.)

(3) Perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää.

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

(5) Nykyisen perustuslain 87 §:n voimassa ollessa perustuslakivaliokunta on arvioinut talousarvion ulkopuolisista rahastoista rahoitusvakausrahaston (PeVL 35/2014 vp) ja ympäristövahinkorahaston (PeVL 65/2022 vp) perustamista. Arvioidessaan esitystä rahoitusvakausrahaston perustamisesta perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 35/2014 vp, s. 4), että esityksen perusteluiden mukaan mahdollinen tarve luottolaitoksen kriisinratkaisuun, sen rahoittamiseen tai talletussuojan maksatukseen on hyvin poikkeuksellista ja tarvetta on vaikea ennakoida. Valiokunnan mukaan rahoitusvakausrahastolle kuuluvat varautumistehtävät ovat luonteeltaan pysyviä valtion tehtäviä, joiden hoitamiseen liittyvien mahdollisesti määrältään huomattavien menoerien ennakoiminen ja rahoittaminen budjettitalouden piiriin kuuluvin keinoin on vaikeaa. Valiokunta katsoi, että perustuslain 87 §:n mukaiset edellytykset talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiselle täyttyivät.

(6) Arvioidessaan esitystä ympäristövahinkorahastolain perustamiseksi valiokunta totesi (PeVL 65/2022 vp, kappaleet 1—4), että ympäristövahinkorahasto on olemassa valtion pysyviä tehtäviä

varten. Sen vuosittaiset menot ovat kuitenkin siten vaikeasti ennakoitavissa, että budjettitalouden piirissä käytettävät keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, soveltuvat huonosti tehtävän hoitamiseen. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että hallituksen esityksen (s. 142) mukaan mahdollinen tarve vahinkojen sekä torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiseen ympäristövahinkorahastosta toissijaisissa vastuutilanteissa on poikkeuksellista ja tulee kyseeseen vain tilanteissa, joissa korvausvelvollinen tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaava taho olisi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ympäristövahinkorahasto täytti perustuslain 87 §:n mukaiset edellytykset talousarvion ulkopuolisesta rahastosta säätämiselle.

Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisen edellytyksistä

(7) Valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisen edellytyksenä on edellä todetulla tavalla, että valtion pysyvän tehtävän hoitamisen tulee välttämättä edellyttää valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista.

(8) Esityksessä (s. 65) todetaan, että kuten ympäristövahinkorahasto ja aiempi öljysuojarahasto ehdotettu salmonellarahasto hoitaisi hallituksen esityksen mukaan sellaista vakuutusluonteista toimintoa, jossa määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa. Esityksen mukaan valtion tehtäviin kuuluu EU-lainsäädännön sekä muun muassa eläintautilain, elintarvikelain ja rehulain mukaan toteuttaa toimenpiteitä zoonoosien kuten salmonellan leviämisen estämiseksi. Esityksen mukaan Suomen esittämän eräiden elävien eläinten ja eläintuotteiden salmonellatarkastuksia koskevan toimenpideohjelman hyväksymisestä annetun komission päätöksen (94/968/EY), johon on tehty muutoksia komission täytäntöönpanopäätöksellä (EU) 2021/477, mukaisesti Suomella on velvollisuus pitää voimassa sikojen salmonellavalvontaohjelman edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset. Perusteluissa todetaan, että nämä merkitsevät, että sikaloissa ei saa esiintyä salmonellaa vaan että salmonellatartunnat on perusteellisesti hävitettävä. Esityksen mukaan valtiolla on siten pysyvänä tehtävänään varmistaa toimenpiteillään sikaloiden salmonellavapautta. Valiokunnan käsityksen mukaan sika-alan salmonellavahinkorahastossa voidaan arvioida olevan kyse tavasta hoitaa perustuslain 87 §:ssä tarkoitettua valtion pysyvää tehtävää.

(9) Esityksessä on katsottu (s. 66), että toteuttamiskelpoisin vaihtoehto olisi valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen. Esityksen mukaan (s. 66) ainoa varteenotettava vaihtoehto rahastolle olisivat suorat korvaukset valtion talousarviosta, mutta tämä vaihtoehto ei hallituksen esityksen mukaan toteuta sitä ajatusta, että toimiala kantaisi pääasiallisen kustannusvastuun riskinhallinnasta.

(10) Perustuslakivaliokunnan mielestä esityksestä ei kuitenkaan ilmene 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 vaikuta 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.

(11) Ottaen 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.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

> *että lakiehdotusta ei voida käsitellä perustuslain 87 §:ssä säädetyssä järjestyksessä eikä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.*

Helsingissä 18.6.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Onni Rostila ps
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Terhi Koulumies kok
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Henrik Vuornos kok
varajäsen Pertti Hemmilä kok
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Mikko Polvinen kesk
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta