



Lainsäädäntöneuvos Johanna Wallius
Neuvotteleva virkamies Kajsa Hakulin

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI SIKALAN SALMONELLAVAHINKORAHASTOSTA (HE 101/2026 VP)

Esityksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sikalan salmonellavahinkorahastosta.

Perustettava rahasto olisi uusi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahastosta maksettaisiin siiankasvattajille korvauksia kustannuksista ja menetyksistä, joita salmonellan esiintyminen sikaloissa aiheuttaa. Rahastoratkaisun ulkopuolelle jäisi kuitenkin ehdotetun lain rajausten mukaisesti pienimuotoinen harrastusluonteiseksi katsottava toiminta.

Korvattavia kustannuksia olisivat eläinten lopettamisen, omaisuuden ja raatojen hävittämisen sekä eläinsuojien puhdistuksen ja desinfektion aiheuttamat kustannukset. Menetyksinä korvattaisiin taudin vuoksi lopetettujen eläinten sekä taudintorjunnan vuoksi hävitettyjen tuotteiden ja mahdollisten muiden omaisuuserien käypä arvo. Korvauksista vähennettäisiin kymmenen prosentin omavastuuosuus. Taudintorjunnasta johtuvista tuotannonmenetyksistä korvattaisiin laskennallisin perustein määritettävä osa. Kokonaiskorvausta rajaisi lisäksi korvauskatto. Poikkeuksellisissa tapauksissa, joissa on kyse vanhasta ja huonosti puhdistettavissa olevasta tuotantorakennuksesta, voitaisiin vaihtoehtona perusteellisen puhdistuksen ja desinfektion kustannusten korvaamiselle maksaa kertakorvaus rakennuksen käytöstä poistamisesta.

Sikala kantaisi itse pääasiallisen vastuun riskinhallintaratkaisun kustannuksista; Siiankasvattajilta kerättäisiin rahastoon vuosittain salmonellavahinkomaksuina määrä, joka suuruudeltaan vastaisi rahaston ennakoituja keskimääräisiä korvausvastuita. Maksujen kantaminen keskeyttäisiin, jos säädetty pääoman yläraja täyttyisi, ja alkaisi uudelleen, kun tämä raja myöhemmin alittuisi.

Rahastoa johtaisi hallitus, jossa olisi siiankasvattajien, elintarviketeollisuuden ja viranomaisten edustus. Hallituksen tärkein tehtävä olisi huolehtia rahaston maksuvalmiudesta sekä antaa korvaukset maksavalle viranomaiselle Ruokavirastolle lausuntoja erityisesti koskien harkinnanvaraisia korvauksia. Ruokavirasto huolehtisi korvauspäätösten lisäksi maksunkannosta sekä hoitaisi rahaston hallintoa, kirjanpitoa ja maksuliikennettä. Tilintarkastuksesta huolehtisi Valtiontalouden tarkastusvirasto.

Esitys liittyy valtion vuoden 2027 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Jotta rahasto olisi heti sen toiminnan alkuvaiheessa maksukykyinen rahaston vastattavaksi tuleviin, arvioituihin korvausvastuihin nähden, rahaston alkupääomaksi siirrettäisiin valtion talousarviosta kertaluonteinen 10 miljoonan euron määräraha. Rahastolla olisi myös lainottovaltuudet.

Tarkoitus on, että laki tulisi voimaan ja rahasto aloittaisi toimintansa 1.1.2028.

Ehdotetusta rahastoratkaisusta on tehty Euroopan komissiolle valtiontuki-ilmoitus maaliskuussa 2026. Asian käsittely EU:ssa on kesken, ja komission hyväksyntä on edellytys lain voimaantuloon.

Esityksen tavoitteet

Esityksen tavoitteena on luoda sika-alaa varten pysyvä riskinhallintaratkaisu, joka auttaisi koh-
tuullistamaan niitä sika-alan yritysten jatkuvuutta vakavasti vaarantavia liiketoimintariskejä, joita
salmonellasta aiheutuu puutteellisen vahinkoturvan vuoksi. Ratkaisu tukisi mahdollisuuksia jat-
kaa Suomen kansallista salmonellavalvontaohjelmaa, jolla on merkitystä erityisesti kansanter-
veydellisistä syistä, mutta joka merkitsee Suomessa toimiville yrittäjille muita raskaampia vel-
voitteita.

Ehdotetun sääntelyn kytkennät perustuslakiin

Yleistä

Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu lainsäädäntö on merkityksellistä perustuslain 87 §:n
kannalta. Pykälän mukaan **lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion
ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää**. Talous-
arvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen
olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa
vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että koska perustuslain 87 §:ää koskevien tulkintojen mukaan
suhtautuminen uusiin budjetin ulkopuolisiin rahastoihin on pidättyväinen, hallitus pitää tärkeänä,
että perustuslakivaliokunta antaisi asiassa lausunnon.

Esityksellä on kytkentä myös perustuslain 81 §:ään, jonka mukaan **valtion verosta säädetään
lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä
verovelvollisen oikeusturvasta**.

Tässä lausunnossa keskitytään perustuslain 81 ja 87 §:iin liittyviin näkökohtiin.

Hallituksen esityksessä käsitellään lisäksi perustuslain 119 §:ää, joka koskee valtionhallinnon
toimielinten yleisistä perusteista säätämistä. Lisäksi esityksessä arvioidaan sen suhdetta julkis-
ten hallintotehtävien siirtämistä koskevaan perustuslain 124 §:ään, yksityiselämän ja henkilötie-
tojen suojaa koskevaan perustuslain 10 §:ään ja perustuslain 21 §:ssä säädettyihin oikeustur-
van takeisiin. Ehdotettuja asetuksenantovaltuuksia tarkastellaan suhteessa perustuslain 80 §:n
vaatimuksiin. Näiden perustelujen osalta tässä lausunnossa viitataan hallituksen esityksen jak-
sossa 12 esitettyyn. Kuten esityksessä todetaan, ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan
näiltä osin linjassa perustuslain vaatimusten ja niitä koskevien perustuslakivaliokunnan tulkinto-
jen kanssa.

Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisedellytykset

Talousarvion ulkopuolisista rahastoista säätäminen perustuslain esitöiden valossa

Perustuslain esitöiden mukaan tehtävän hoitamisen voidaan katsoa välttämättä edellyttävän
rahaston perustamista silloin, kun tehtävä kuuluu pysyvästi valtion hoidettavaksi eivätkä budjet-
titalouden piirissä olevat keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai
siirtomäärärahat sovellu hyvin tehtävän hoitamiseen (HE 1/1998 vp, s. 139/II).

Erityisesti toiminnot, jotka edellyttävät varautumista määrältään huomattaviin ja vaikeasti enna-
koitaviin, ehkä kokonaan toteutumatta jääviin menoihin, saattavat edellyttää rahaston perusta-
mista. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset vakuutusluontoiset toiminnot ympäristönsuojelun
alalla, joihin kuuluu öljysuojarahasto (HE 1/1998 vp, s. 57/II ja 139/II).

Samoin huomattavien rahamäärien kerääminen tuleviin, ennakoitavissa oleviin tarpeisiin saat-
taa edellyttää rahastointia. Perustuslain esitöissä mainitaan esimerkkinä tällaisista säästämis-
luonteisista toiminnoista valtion eläkerahasto. Lisäksi laajamittainen lainoitus- ja korkotukitoi-
minta valtion asuntorahaston tapaan voi edellyttää rahastointia (HE 1/1998 vp, s. 139).

Sillä, että valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai
sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen
vaaditaan eduskunnassa vähintään kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä, pyri-
tään suojaamaan eduskunnan budjettivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 139).

Perustuslain 87 §:n esitöissä painotetaan mahdollisuutta vähentää rahaston perustamisesta tai
käyttötarkoituksen laajentamisesta syntyvää eduskunnan budjettivallan rajoittamista erilaisilla
eduskunnan päätösvaltaa rahaston toiminnassa turvaavilla järjestelyillä
(HE 1/1998 vp, s. 140/I). Näissä järjestelyissä voi olla kysymys esimerkiksi siitä, että rahastoa
koskevassa erityislaissa määritellään tyhjentävästi rahastosta maksettavat menot, jotta edus-
kunta voisi tällä tavoin lainsäädäntövaltaa käyttämällä ohjata rahaston varojen käyttöä.

Eduskunnan päätösvaltaa voidaan esitöiden mukaan turvata myös kieltämällä rahastolta itse-
näinen lainanotto, jolloin eduskunta päättää talousarviokäsittelyssä tai muussa yhteydessä ra-
haston lainanottovaltuuksien myöntämisestä. Eduskunta voi myös ohjata rahastoon muita tuloja
valtion talousarvion kautta. Eduskunnalla on päätösvaltaa rahaston tuloihin myös silloin, kun
rahastoon ohjataan lakisääteisiä maksuja. Rahaston varojen sijoittamiselle voidaan asettaa ra-
joituksia. Lisäksi eduskunnalle voidaan antaa mahdollisuus päättää talousarvion käsittelyn yh-
teydessä rahaston toiminnan päälinjoista. Esityksessä valtion talousarvioksi ja valtion tilinpää-
töksessä eduskunnalle annetaan keskeiset tiedot rahastotalouden kehityksestä, minkä lisäksi
rahastot ovat valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alaisia (ks.
HE 1/1998 vp, s. 140).

Talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevat perustuslakivaliokunnan aiemmat tulkinnat

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaan perustuslain edellytyksiä valtion rahaston
jättämiselle talousarvion ulkopuolelle tulee tulkita tiukan pidätyvästi (PeVL 35/2014 vp, s. 4/II,
PeVL 14/2012 vp, s. 5/I, PeVM 10/1998 vp, s. 24/I). Rahastot ovat poikkeus talousarvion täy-
dellisyysperiaatteesta sekä kaventavat eduskunnan budjettivaltaa. Perustuslakivaliokunta on
lain esitöiden tavoin viitannut siihen, että vaatimuksella lakiehdotuksen hyväksymisestä vähin-
tään kahden kolmasosan enemmistöllä pyritään suojaamaan tätä valtaa (esim. PeVL 24/2009
vp).

Suomessa on tällä hetkellä seuraavat 10 valtion talousarvion ulkopuolista rahastoa, joiden pe-
rustamisesta ja toiminnasta säädetään seuraavissa laeissa: valtion ydinjätehuoltorahasto
(990/1987), huoltovarmuusrahasto (1390/1992), interventiorahasto (1206/1994), maatilatalou-
den kehittämisrahasto (657/1966), valtiontakuurahasto (444/1998), valtion televisio- ja radiora-
hasto (745/1998), palosuojelurahasto (306/2003), valtion eläkerahasto (1297/2006), rahoitusva-
kausrahasto (1195/2014) ja ympäristövahinkorahasto (1262/2022).

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut uuden talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamis-
edellytysten täyttymistä esimerkiksi lausunnossaan 35/2014 vp, jossa oli arvioitavana ehdotus
valtion talousarvion ulkopuolisen rahoitusvakauserahaston perustamisesta (HE 175/2014 vp).
Valiokunta on luonnehtinut rahaston varautumistehtäviä valtion pysyviksi tehtäviksi, joiden hoi-
tamiseen liittyviä mahdollisesti määrältään huomattavia menoeriä oli vaikea ennakoida ja ra-
hoittaa budjettitalouden piiriin kuuluvuin keinoin. Perustuslain esitöiden mukaiseen tulkintaan
viitaten valiokunta on katsonut perustuslain 87 §:ssä rahaston perustamiselle säädettyjen edel-
lytysten täyttyvän.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain voimassaoloaikana arvioinut öljysuojarahaston perustuslainmukaisuutta lausunnossaan PeVL 34/2002 vp sekä sen jälkeen öljysuojarahastosta annetun lain uudistamisen yhteydessä vuonna 2004 (ks. PeVL 31/2004 vp) ja rahaston laajentamisen vuoksi (PeVL 24/2009 vp ja PeVL 26/2012 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole näissä kannotoissaan pitänyt rahastoa perustuslain 87 §:n kannalta ongelmallisena.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut uuden ympäristövahinkorahaston perustamista ja öljysuojarahaston lakkauttamista koskevaa lainsäädäntöä vuonna 2022. Valiokunta on todennut, että rahasto perustetaan valtion pysyviä tehtäviä varten ja sillä toteutetaan ympäristövahinkojen viimesijaista vastuuta. Lausunnon mukaan rahaston vuosittaiset menot ovat siten vaikeasti ennakoitavissa, että budjettitalouden piirissä käytettävät keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, soveltuvat huonosti tehtävän hoitamiseen. Lausunnossa ympäristövahinkorahaston on katsottu täyttävän perustuslain 87 §:n mukaiset edellytykset talousarvion ulkopuolisesta rahastosta säätämiseksi. (PeVL 65/2022 vp, s. 2–3)

Valtion pysyvän tehtävän hoitamista koskeva kriteeri

Salmonellavalvontaohjelman velvoitteiden voimassa pitämistä koskeva velvollisuus

Salmonellaa on torjuttu Suomessa vuosikymmenten ajan hyvällä menestyksellä. Salmonellan poikkeuksellisen matalan esiintyvyyden ja korkealle tähtäävän kansallisen salmonellavalvontaohjelman ansiosta Suomelle myönnettiin salmonellaerityistakuut Suomen liittyessä Euroopan unioniin. Samalla Suomen salmonellavalvontaohjelma hyväksyttiin Suomen esittämän eräiden elävien eläinten ja eläintuotteiden salmonellatarkastuksia koskevan toimenpideohjelman hyväksymisestä annetulla Euroopan komission päätöksellä (94/968/EY).

Erityistakuut koskevat naudan, sian ja siipikarjan lihaa sekä kananmunia. Jos näitä elintarvikkeita tuodaan Suomeen, niiltä edellytetään salmonellavapautta. Sikoja koskevia salmonellaerityistakuuta ei ole muilla EU:n jäsenmailla kuin Suomella ja Ruotsilla.

Komission päätöksen mukaisesti Suomella on velvollisuus toteuttaa salmonellavalvontaohjelman mukaisia tarkastuksia ja toimenpiteitä. Komission päätöksessä todetaan muun muassa: ”...kyseisessä toimenpideohjelmassa kootaan yhteen kaikki ne toimenpiteet, jotka Suomi on sitoutunut toteuttamaan liittymissopimuksen voimaantulopäivästä alkaen salmonellatarkastusten suorittamiseksi jalostus-, tuotanto- ja teurasnautojen ja -sikojen, isovanhempais- tai vanhempaispolven siipikarjan, untuvikkojen, jotka on tarkoitettu isovanhempais- tai vanhempaispolven siipikarjaparviin tai tuotantopolven siipikarjaparviin, munivien kanojen (tuotantopolven siipikarjan, jota kasvatetaan munien tuottamiseksi kulutusta varten), teurassiipikarjan, naudan- ja sianlihan, siipikarjanlihan ja suoraan ihmisravinnoksi tarkoitettujen munien osalta”.

Sikoja koskevien toimenpiteiden hyväksymisestä säädetään 1 artiklassa ja sianlihaa koskevien toimenpiteiden hyväksymisestä 5 artiklassa. Päätöksen 8 artiklan mukaan Suomen on saatettava 1–7 artiklassa tarkoitettujen toimenpiteiden toteuttamisen edellyttämät lait, asetukset ja hallinnolliset määräykset voimaan liittymissopimuksen voimaantulopäivästä alkaen. Näitä toimenpiteitä koskevat kansalliset voimassa olevat säännöt ovat erityisesti eläintautilaissa (76/2021) ja sen nojalla annetussa zoonoosista annetussa maa- ja metsätalousministeriön asetuksessa (316/2021).

Voidaan siten todeta, että salmonellaohjelman mukaisen taudintorjunnan tason ylläpitäminen on Suomelle pysyväisluonteinen, EU-velvoitteisiin perustuva tehtävä.

Kansanterveyden turvaaminen

Salmonellaa ei torjuta eläintuotannon turvaamiseksi, sillä salmonellatartunta on sioissa, nautioissa ja siipikarjassa useimmiten täysin oireeton. Salmonellaa torjutaan kansanterveyssyistä,

eli ihmisten terveyden turvaamiseksi. Salmonellavalvontaohjelman ansiosta kotimaisesta lihasta aiheutuvien salmonelloositapausten ja sairaanhoitokustannusten määrä on hyvin vähäinen, eikä salmonellasta johtuvia kuolemia käytännössä esiinny.

Ruokavirasto on tehnyt vuonna 2024 tutkimuksen, jossa on arvioitu, kuinka paljon suuremmat ihmisten sairaustapaukset ja kuolemat sekä sairaanhoitokulut ja työpoissaolojen aiheuttamat kustannukset olisivat, jos salmonellavalvontaohjelmaa ei olisi. [Linkki tutkimukseen](#)

Perustuslain 19 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

Salmonellavalvontaohjelman tavoitteella eli salmonellariskin minimoinnilla on siten suora yhteyttä valtion pysyvään terveydenedistämistehtävään.

Sika-alan yrittäjien elinkeinovapauden turvaaminen

Salmonellavalvontaohjelma tarkoittaa Suomen sikatilojen näkökulmasta toiminnan keskeytymistä eli sitä, että salmonellatartunnan esiintyessä sikalasta ei voida toimittaa eläimiä teurastamoihin ilman kalliita ja lihan myynnin kannalta hankalia erityisjärjestelyjä. Rajoitusten seurauksena teurastamot eivät ota vastaan tällaisia sikoja. Sikalasta ei myöskään saa toimittaa sikoja jatkokasvatettaviksi muihin sikaloihin. Rajoitusten poistaminen edellyttää, että sikalassa tehdään perusteellinen salmonellasaneeraus. Useimmiten saneeraus toteutetaan siten, että sikalan kaikki siat lopetetaan sekä sikalasta hävitetään saastuneita tuotteita ja muuta omaisuutta. Koko sikala puhdistetaan ja desinfioidaan. Sikalaan voi ottaa uusia eläimiä ja toimintaa jatkaa vasta sen jälkeen, kun salmonellatartunnan hävittäminen on näytteenotoin varmistettu.

Tämä sikaloiden salmonellavapauden tuoma korkeampi kansanterveyden turva merkitsee suomalaisille siiankasvattajille merkittäviä liiketoimintariskejä. Salmonellasta aiheutuvat vahingot voivat olla sikalan koosta riippuen jopa useita miljoonia euroja tartuntatapausta kohden. Erityisesti emakkosikaloiden saneeraukset tulevat yleensä hyvin kalliiksi. Lopetettujen eläinten määrä voi olla suuri ja menetettyjen eläinten arvo siten korkea. Tuotannon uudelleen käynnistäminen kestää pitkään, eikä toiminnasta saada keskeytyksen aikana tuloja. Eniten kustannuksia aiheuttaa kuitenkin sikalan puhdistus ja desinfektio, koska salmonellatartunnan hävittäminen sikalan rakenteista on haastavaa.

Tällaisia kustannuksia ja menetyksiä eivät kilpailijat muissa maissa joudu kantamaan. Vaikka toimijat voivat omalla toiminnallaan vähentää riskiä tartunnan esiintymiselle, sitä ei voida kuitenkaan kokonaan poistaa.

Teurastamot ovat ottaneet sopimustuottajilleen ryhmävakuutuksia, mutta niiden turva on viime aikoina merkittävästi heikentynyt. Rakenneuudistuksen aiheuttaman sikaloiden koon kasvun myötä vahinkotapauksista vakuutusyhtiölle aiheutuva riski on kasvanut, mutta ryhmävakuutusten maksujen korotus on vaikeaa, sillä teurastamot eivät voi periä maksuja siiankasvattajilta. Samaan aikaan tarttuviin tauteihin liittyvien jälleenvakuutusten hinnat ovat nousseet maailmanlaajuisesti. Tämän ilmiön taustalla ovat COVID-19-pandemia ja vakuutusyhtiöiden ongelmat tarttuviin tauteihin liittyvien riskien arvioinnissa.

Useimmat vakuutusyhtiöt eivät myönnä lainkaan salmonellavakuutuksia, ja loputkin ovat kiristäneet korvausehtoja merkittävästi. Samalla, kun vakuutusturva on heikentynyt, vakuutusten verotuki on poistunut ryhmävakuutuksilta, johtuen Finanssivalvonnan tulkinnoista ja EU:n valtiontukisäännöistä. Tällä hetkellä on lisäksi epäselvää, kuinka pitkään nykyistä rajattua ryhmävakuutusten turvaa on ylipäättään saatavilla markkinoilta.

Osalla siiankasvattajista on ryhmävakuutusturvaa täydentäviä tilakohtaisesti neuvoteltuja vakuutuksia. Näitä ei kuitenkaan myönnetä kaikille, vaan tilakohtaisen täydentävän vakuutuksen

saamiseen vaikuttavat muun muassa tilan vahinkohistoria ja koko sekä se, ostaako siiankasvat-taja muitakin palveluja samasta vakuutusyhtiöstä. Myös tilan sijaintipaikkaan liitetty salmonella-riski voi estää vakuutuksen saamisen.

Useat salmonellatartunnan saaneet sikatilat ovat velkaantuneet pahasti, kun ne ovat joutuneet itse vastaamaan suuresta osasta taudin aiheuttamista kustannuksista ja menetyksistä. Vakuu-tusturvan olennainen heikentyminen on siten johtanut siihen, että taudin tullessa sikatila on altis konkurssille. Tilanne vaikeuttaa olennaisesti yrittäjien luoton saantia ja estää uusia investoin-teja, jotka olisivat tarpeen esimerkiksi uuden eläinten hyvinvointilain tiukentuneiden vaatimus-ten toteuttamiseksi säädetyn siirtymäajan kuluessa. Myös uusien yrittäjien mahdollisuudet ja motivaatio tulla alalle heikkenevät.

Salmonellavalvonnasta aiheutuu siten nykytilanteessa merkittävä systeeminen riski koko sekto-rille. Konkursseilla on merkittäviä negatiivisia taloudellisia ja henkisiä vaikutuksia paitsi sikata-loudessa toimiviin myös laajemmin maaseudun paikallisyhteisöihin.

Salmonellavalvontaohjelmasta johtuvilla toimenpiteillä eli eläinten lopettamisella, omaisuuden hävittämisellä ja sikalan väliaikaisella tyhjilläänpidolla on kytkentä perustuslain 18 §:n 1 mo-menttiin, jonka mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemal-laan työllä, ammatilla tai elinkeinolla, sekä perustuslain 15 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan jo-kaisen omaisuus on turvattu.

Salmonellavalvontaohjelmalla suojattavaa oikeushyvää eli kansanterveyttä voidaan toki pitää hyväksyttävänä syynä elinkeinovapauden rajoittamiselle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan rajoitusten osalta olennaisena, että kyseisten perusoikeuksien ydintä ei rajoiteta tavalla, joka tekee tyhjäksi perusoikeuden ydinsisällön. Ra-joitusten on lisäksi oltava suhteellisuusvaatimuksen mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Perusoikeuksien rajoitukset ovat sallittuja ainoastaan, jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuksiin vähemmän puuttavin keinoin. Rajoitukset eivät saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskun-nallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Perusoikeuksia rajoitetta-essa on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä. (PeVM 25/1994 vp, s. 25)

Perustuslakivaliokunta on omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden rajoituksia koskevassa hy-väksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusarvioinnissaan antanut yhtenä kokonaisarviointiin liittyvänä osatekijänä painoarvoa sille, kiinnittykö rajoituksiin tukitoimia, jotka lieventävät rajoitusten vai-kutuksia (esim. PeVL 10/2014 vp, PeVL 24/2012 vp, PeVL 20/2010 vp, ja PeVL 6/2010 vp).

Kuten hallituksen esityksessä ja edellä kuvataan, kehitys on johtanut tilanteeseen, jossa sikaloi-den riskiturva on puutteellista ja uhattuna ja jossa vaillinainen riskiturva aiheuttaa vahvoja ker-rannaisvaikutuksia koko sikasektorille ja vakavasti uhkaa sektorin jatkuvuutta.

Ei olisi perusoikeuksien rajoittamiseen liittyvän oikeuden ytimen loukkaamattomuusvaatimuk-sen tai oikeasuhtaisuusvaatimuksen mukaista, jos jokin elinkeino näivettyisi sitä kautta, että Suomessa terveydenedistämistoimina toteutetaan muuta EU-tasoa olennaisesti tiukempia toi-mia.

Voidaan siten katsoa, että valtiolla on velvollisuus löytää tilanteeseen ratkaisu, jolla elinkeinon harjoittamisoikeuden ydintä ei tehdä tyhjäksi.

EU:n maataloutta koskeva lainsäädäntökin lähtee siitä lähtökohdasta, että jäsenvaltioiden teh-täviin kuuluu huolehtia elintarviketuotannon jatkuvuutta turvaavista edellytyksistä, mukaan lu-kien rahoituksen saanti. On lisäksi tavanomainen ja EU:ssa hyväksytty käytäntö, että julkinen sektori maksaa korvauksia tarttuvien eläintautien aiheuttamista kustannuksista tai muulla tavoin osallistuu toimivan riskinhallintaratkaisun kuten rahaston luomiseen ja toimintaan.

Välttämättömyys-kriteerin täytyminen – onko muita vaihtoehtoja?

Hallituksen esityksen jaksossa 5.1 kuvataan niitä jo viime vaalikaudella alkaneita ponnisteluja, joilla sikaelinkeino ja valtion viranomaiset ovat pyrkineet saamaan aikaan toimivan riskinhallintaratkaisun salmonellaa koskien. Jaksossa kuvataan selvitettyjä vaihtoehtoja ja toteutettuja valmistelutoimenpiteitä sekä syitä, minkä vuoksi vaihtoehdot ovat osoittautuneet toimimattomiksi. Tässä esitetään asiaa koskien ainoastaan lyhyt tiivistys, muilta osin viitataan mainitussa jaksossa esitettyyn.

Vakuutusten kehittäminen ja tukeminen – miksi se ei onnistu?

Vakuutusyhtiöt eivät pidä nykyisten salmonellaryhmävakuutusten tarjoamista kannattavana liiketoimintana, johtuen siitä, että maksettavat korvaukset ovat melko huonosti ennakoitavia ja saattavat nousta suuriksi. Lisäksi jälleenvakuutusten saaminen tarttuvia tauteja koskeville vakuutuksille on vaikeutunut ja niiden hinta noussut eikä teurastamoyrityksillä vakuutuksenottajina ole intressiä maksaa toisten tahojen eli siiankasvattajien puolesta suuria vakuutusmaksuja. Vakuutusyhtiöt ovatkin suurelta osin vetäytyneet salmonellavakuutusten markkinoilta. Täydentäviä tilakohtaisia vakuutuksia saatetaan tarjota omille asiakkaille esimerkiksi silloin, kun asiakkaalle on myönnetty investointirahoitusta. Jos asiakas menisi konkurssiin salmonellatartunnan seurauksena, rahoituksen myöntäneelle yhtiölle aiheutuisi luottotappioita. Vakuutusyhtiöt voivat valikoida asiakkaansa tarkasti.

Jos ryhmävakuutuksista siirryttäisiin ns. ryhmäetuvakuutuksiin, teurastamoyritykset voisivat neuvotella sopimustuottajilleen sellaisen kattavan riskiturvan, jonka puitteissa siiankasvattajat olisivat teurastamoyritysten sijasta vakuutuksenottajien asemassa ja siten itse maksuvelvollisia. Tällöin kattavampien vakuutusten tarjoaminen vakuutusyhtiöiden kannalta riittävällä hinnalla saattaisi onnistua, ja vakuutuksiin olisi myös mahdollista kanavoida valtiontukea.

Selvitysten ja käytyjen keskustelujen mukaan vakuutusyhtiöt eivät kuitenkaan ole kiinnostuneita tarjoamaan kattavampia vakuutuksia salmonellatartuntojen varalta siinäkään tilanteessa, että vakuutuksiin kohdennettaisiin valtiontukea.

Vakuutusyhtiöiden näkökulmasta ryhmäetuvakuutuksiin liittyvä hallinnollinen taakka on huomattavasti suurempi kuin ryhmävakuutuksissa. Vakuutuksentarjoajan on tunnettava ja tunnistettava vakuutuksenottajat, mistä aiheutuu kustannuksia. Kunkin vakuutuksenottajan valtiontukikelpoisuus tulee tutkia yksilöllisesti, ja siitä tulee raportoida viranomaiselle.

Esitystä valmistelleen työryhmän järjestämien kuulemisten perusteella yhtenä keskeisimpänä syynä vakuutusyhtiöiden haluttomuudelle tarjota ryhmäetuvakuutuksia on haitallinen valikoituminen, mikä merkitsee, että vakuutusten hinta nousee korkeaksi, koska vakuutuksen ottavat todennäköisimmin ne, jotka arvioivat vahinkojen riskin suureksi. Korkea hinta taas vähentää alhaisempien riskien vakuuttamista, mikä nostaa vakuutusten hintaa entisestään. Käytännössä vakuutusyhtiöt pyrkivät hinnoittelemaan tuotteensa riskin mukaan, mutta eläintautien osalta se on niille usein vaikeaa. Vakuutusyhtiöiden kannalta on myös ongelmallista, että vakuutuksenottajat voivat koska tahansa irtisanoa vakuutussopimuksen ja lopettaa vakuutusmaksujen maksamisen, kun taas vakuutusyhtiö ei pääse eroon jo sattuneisiin vahinkotapauksiin liittyvistä kustannusvastoista.

Vakuutusten tukemiseen perustuvan riskinhallintaratkaisun valmistelutyössä on myös selvitetty mahdollisuuksia luoda ratkaisu, jossa valtio toimisi jälleenvakuuttajan kaltaisessa asemassa. Tällainen ratkaisu olisi vakuutusyhtiöiden näkökulmasta jonkin verran houkuttelevampi kuin tuettuihin vakuutusmaksuihin perustuva malli, mutta ei välttämättä tarpeeksi houkutteleva riittävän yksityisen vakuutustarjonnan synnyttämiseksi. Tämänkaltaisten valtiontukiratkaisujen haasteena on myös sen osoittaminen, että maatalouteen kohdistuva valtiontuki ei valu vakuutusyhtiölle, vaan että hyöty menee kokonaisuudessaan lopulliselle tuensaajalle. EU:lla ei myöskään ole valtiontuki-ilmoitusten käsittelyssä sovellettavia suuntaviivoja tämänkaltaisiin ratkaisuihin,

vaan jälleenvakuutusratkaisuja arvioitaisiin tapauskohtaisesti. Mallin ongelma on myös se, että se loisi valtiolle ennakoinnattomia ja laajojakin korvausvastuita, joita ei nykyisessä valtiontaloudellisessa tilanteessa ei pidetä perusteltuina.

Keskinäisen rahaston perustamiseen liittyvät ylitsepääsemättömät haasteet

Viime vaalikaudella valmisteltiin viranomaisten ja sika-alan edustajien yhteistyönä elinkeinon keskinäisen rahaston hyväksymistä ja rahastosta maksettavien korvausten tukemista koskevaa lainsäädäntöä, minkä lisäksi sika-alan edustajat valmistelivat rahaston perustamista ja sen sääntöjä. Tässä työssä niitä avusti yhteisöjuridiikan asiantuntija- ja konsulttiyritys. Tarkoituksena oli perustaa keskinäinen rahasto ja hakea sille viranomaishyväksyntää viipymättä sen jälkeen, kun rahaston tukemista koskeva lainsäädäntö olisi ollut voimassa. Rahaston turva olisi koskenut vain suurimpia sikayrityksiä. Kuitenkin myös pienemmät yritykset olisivat voineet hyötyä, jos vakuutusyhtiöt olisivat kokeneet tilanteensa helpottuvan suurimpien riskien ja vastuiden rajautuessa vakuutusten ulkopuolelle.

Ongelmaksi muodostui kuitenkin rahastoratkaisun suhde vakuutusalan lainsäädäntöön. Keskinäisen rahaston toiminnan tulkittiin sisältävän vakuutustoiminnan piirteitä, mikä olisi merkinnyt, että toimintaan olisi soveltunut erittäin mittava vakuutusyhtiöitä ja vakuutusten tarjontaa koskeva lainsäädäntö. Sen soveltamisesta aiheutuva hallinnollinen taakka ja esimerkiksi pääoma-vaatimukset olisivat olleet suunniteltua pienimuotoista rahastoa ajatellen liiallisia.

Vakuutuslainsäädännön soveltumisesta olisi aiheutunut myös ristiriita suhteessa valtioneutisäädntöihin sekä päällekkäisyys suhteessa tukeen, jota saataisiin eläintauti-, satovahinko- ja kasvintuhoojavakuutuksille säädetyn vakuutusmaksua koskevan verovapauden muodossa. Näistä syistä rahaston valmistelussa tavoiteltiin vakuutuslainsäädäntöön otettavaa poikkeussäännöstä, mutta tavoite kariutui.

Elinkeino keskinäisiin rahastojärjestelyihin voi myös niiden luonteesta riippuen liittyä ongelmia kilpailulainsäädännön näkökulmasta. Kilpailevat elinkeinonharjoittajat eivät saa perustaa yhteistyöyrityksiä tai toteuttaa mm. sellaisia yhteistyöjärjestelyjä, jotka edellyttävät keskustelua esimerkiksi hyödykkeiden toimittajista ja myyntiehdoista tai suhtautumisesta tiettyyn tavarantoimittajaryhmään. Kiellosta on joitakin poikkeuksia, mutta ei ole varmaa, että salmonellasaneerauksien rahoittavan rahaston toiminnan olisi tulkittu täyttävän niiden edellytykset.

Valtion talousarviosta maksettavat suorat korvaukset ja niihin liittyvät ongelmat

Salmonellavalvontaohjelman johdosta siiankasvattajille aiheutuvia kustannuksia ja menetyksiä on mahdollista korvata suoraan valtion talousarviosta, jos asiasta säädettäisiin. Asetustasoisen, eläintautilain nojalla annetun väliaikaisen lainsäädännön perusteella on jo maksettu korvauksia lopetettujen sikojen arvosta, mutta nämä korvaukset kattavat sen verran pienen osan kustannusten ja menetysten kokonaisuudesta, etteivät ne muodosta riittävää toiminnan jatkuvuuden turvaavaa vahinkoturva. Vaikka korvaukset lopetetuista sioista säädettäisiin pysyviksi, ne eivät olisi riittäviä varmistamaan, että edes nykyisenkaltainen vakuutuslainsäädäntö muiden salmonellatartunnasta aiheutuvien kustannusten osalta säilyisi.

Olisi periaatteessa mahdollista laajentaa valtion korvauksia niin, että niistä muodostuisi kattava riskiturva. Tähän ratkaisuun ei kuitenkaan ole mahdollista yhdistää sitä tavoitetta, että sika-alan itse kantaisi pääasiallisen vastuun riskiturvansa rahoittamisesta, eikä nykyisessä vaikeassa julkisen talouden tilanteessa sika-alan maksaman riskiturvan korvaamista valtion kokonaan rahoittamalla riskiturvalla voida pitää perusteltuna. Valtion suorat korvaukset eivät myöskään kannustaisi toimialan omatoimiseen riskienhallintaan samassa määrin kuin rahastoratkaisu.

Valtion suoriin korvauksiin liittyy myös muita ongelmia, joita kuvataan tarkemmin hallituksen esityksen jaksossa 5.1.3.

Sikojen salmonellavalvontaohjelmasta luopumiseen liittyvät ongelmat

Vaihtoehtona on arvioitu myös sitä, että Suomi luopuisi sikojen osalta nykyisentasoisesta salmonellavalvontaohjelmasta, jollainen on Euroopan unionin jäsenmaista ainoastaan Suomella ja Ruotsilla. Tällöin ei olisi tarvetta erityiselle riskinhallintaratkaisulle, sillä muutos olisi omiaan poistamaan kalliiden salmonellasaneerausten tarpeen sekä ongelmat, jotka liittyvät riskiturvan puutteesta johtuvaan sikaridytysten suureen konkurssiriskiin ja siitä aiheutuvaan luottokelpoisuuden heikentymiseen.

Salmonellavapauden hyödyt ovat enimmäkseen kansanterveydellisiä, minkä vuoksi myös vaihtoehtoon liittyvät suurimmat riskit kohdistuvat ihmisten terveyteen ja ihmisten sairastumisesta aiheutuviin kustannuksiin. Hallituksen esityksen jaksossa 2.1.4 käsitellään näitä kustannuksia. Ruokaviraston selvityksen mukaan salmonellavalvontaohjelman lakkauttamista merkitsevä vaihtoehto voisi ajan kuluessa muodostua kokonaisuudessaan kalliimmaksi kuin salmonellavalvontaohjelman jatkaminen, sillä ihmisten sairaanhoitokulut kasvaisivat rajusti nykyisestä.

Salmonellavalvontaohjelman lakkauttamiseen ei riittäisi kansallinen päätös, vaan asiasta olisi neuvoteltava Euroopan komission kanssa, ja lakkauttamista merkitsevät muutokset tulisi hyväksyä EU-lainsäädännössä, mikä tarkoittaisi sitä, että Suomeen tuotavalta sianlihasta ei voisi enää edellyttää salmonellavapautta. Suomen poikkeuksellisen hyvä salmonellatilanne on saatu aikaan vuosikymmeniä jatkuneella pitkäjänteisellä työllä. Salmonellavalvontaohjelman lakkauttamisen vaikutukset olisivat sikäli pysyviä, että tämän työn hyödyt menetettäisiin, eikä niitä saataisi enää takaisin. Ottaen huomioon mm. perustuslaissa säädetyn julkisen vallan terveydenedistämisvelvollisuuden, hallitus ei ole pitänyt tätä todellisena vaihtoehtona.

Rahaston toiminnan luonne sekä rahaston merkitsemää eduskunnan budjettivallan rajoitusta minimoivat tekijät

Kuten ympäristövahinkorahasto ja aiempi öljysuojarahasto, ehdotettu salmonellavahinkorahasto hoitaisi sellaista monelta osin vakuutusluonteista toimintaa, jossa määrältään huomattavien menojen toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa ja joka siten edellä esitettyjen perustuslain esitöiden perustelujen ja perustuslakivaliokunnan tulkintojen mukaan soveltuu budjetin ulkopuolisen rahaston hoidettavaksi.

Rahastoja koskevassa talousarvion ulkopuolisia rahastoja koskevassa valtiovarainministeriön suosituksessa (VM/2174/00.00.01/2018, [Linkki suositukseen](#)) mainitaan rahastojen etuina niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus ja pitkäjänteisyys sekä siihen liittyvä luottamus, nopea reagointikyky ja mahdollisuus varautua suhdannevaihteluihin sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa silloin, kun se on välttämätöntä. Lisäksi mainitaan, että rahaston hallintomalleilla on periaatteellinen mahdollisuus osallistaa ja sitouttaa toiminnan kannalta tärkeitä sidosryhmiä.

Ehdotetulla rahastolla katsotaan saavutettavan nämä edut.

Ehdotetun uuden talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisesta aiheutuvaa rajoitusta eduskunnan budjettivaltaan vähentää rahastosta suoritettavien menojen määrittäminen tyhjentyvästi rahastoa koskevassa laissa (lakiehdotuksen luku 3). Lisäksi salmonellavahinkomaksu olisi veroluonteinen maksu, joten eduskunnalla olisi päätösvaltaa myös rahaston tuloihin. Rahastolla ei olisi oikeutta sijoittaa rahaston varoja, ja rahasto olisi valtiontilintarkastajien ja valtiontalouden tarkastusviraston valvonnan alainen.

Rahastolle 5 §:ssä ehdotettu oikeus ottaa lainaa valtioneuvoston luvalla merkitsisi rajausta eduskunnan budjettivaltaan. Lainanotto-oikeus kuitenkin turvaisi sen, että rahasto pystyisi vastaamaan maksuvastuistaan myös tilanteessa, jossa elinkeinonharjoittajilta kerättävien maksujen korotukset eivät ehdi paikata likviditeettiongelmaa riittävän nopeasti. Lainanotto-oikeus olisi siten omiaan poistamaan tarpeen valtion talousarvioista tehtäville rahasiirroille mainituissa tilanteissa.

Ehdotetun 25 §:n mukainen rahaston pääomaraja 20 miljoonaa euroa tarkoittaisi sitä, että rahasto olisi volyymiltaan sekä budjettitalouden että rahastotalouden kokonaisuuteen nähden varsin pieni. Valtiosääntöisessä kokonaisarviossa rahaston perustamisesta ei seuraisi laajaa poikkeamista talousarvion täydellisyysperiaatteesta.

Johtopäätökset

Kuten edellä on todettu, valtiolla on pysyvänä tehtävänä turvata kansanterveyttä, ja vuodesta 1995 lähtien Suomella on ollut velvollisuutena pitää voimassa salmonellavalvontaohjelman mukaisen taudintorjunnan tason edellyttämä kansallinen lainsäädäntö. Toisaalta valtiolla on perustuslaista johtuvana velvollisuutena varmistaa, ettei sika-alan yrittäjien elinkeinonvapauden ydinsisältöä tehdä tyhjäksi liian tiukoilla vaatimuksilla. Kun arvioidaan sitä, ovatko elinkeinonvapauden rajoitukset oikeassa suhteessa rajoitusten tavoitteisiin nähden, merkitystä on mm. käytettävissä olevilla kompensatiomekanismeilla. Kyse on siten tasapainotustilanteesta. Jotta valtio pystyy toteuttamaan kaikkia edellä mainittuja pysyviä tehtäviään ja velvoitteitaan, sika-alalle on luotava salmonellavahinkoja koskeva toimiva riskinhallintaratkaisu.

Kuten edellä on esitetty, ratkaisun löytämiseksi on selvitetty ja arvioitu kaikki vaihtoehdot. Niistä ainoastaan valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustaminen on osoittautunut toteuttamiskelpoiseksi.

Ehdotettu rahastoratkaisu rinnastuisi monelta osin sellaisia vakuutusluonteisia toimintoja hoitaviin rahastoihin, joiden tehtävien on perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan tulkintakannanotoissa katsottu soveltuvan talousarvion ulkopuolisen rahaston hoidettaviksi. Ehdotusta rahastosta aiheutuisi vain vähäinen poikkeus talousarvion täydellisyysperiaatteeseen, ja poikkeuksen merkitystä valtiontaloudelle vähentäisi se, että rahaston korvausvastuita vastaava määrä kerättäisiin siiankasvatustilalta perittävillä maksuilla.

Voidaan siten katsoa, että esitys täyttää perustuslain 87 §:n edellytykset, joiden mukaan valtion pysyvän tehtävän hoitaminen välttämättä edellyttää ehdotetun talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista, sellaisina kuin niitä on täsmennetty ja tulkittu perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä.

Verosta säättäminen

Vakiintuneen määritelmän mukaan vero on rahasuoritus, joka ei ole korvaus tai vastike julkisen vallan maksuvelvolliselle antamista eduista tai palveluista ja jolle on ominaista valtion menojen rahoittaminen. Myös veron käyttötarkoitukseen on kiinnitetty huomiota. (HE 1/1998 vp, s. 134/II)

Valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan verona on pidetty mm. sairausvakuutusmaksua (PeVL 36/2005 vp, s. 2/II), työttömyysvakuutusmaksua (PeVL 31/2010 vp, s. 2/I), tietoturvamaksua (PeVL 9/2004 vp, s. 7/II) ja maksuja, joita mm. luottolaitoksilta ja sijoituspalveluyrityksiltä kerätään Rahoitusvakausrastin ja rahoitusvakausrastin toiminnasta aiheutuvien hallinnollisten kustannusten kattamiseksi (PeVL 175/2014 vp, s. 5/II)

Perustuslain 81 §:n mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslain esitöiden mukaan lailla on säädettävä verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista. Laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa. Lisäksi verolaissa edellytetään säädettäväksi, miten verovelvollinen voi saada oikeusturvaa hakemalla muutosta verotuspäätökseen. (HE 1/1998 vp, s. 134/II).

Perustuslakivaliokunta on katsonut poikkeuksellisesti mahdolliseksi säätää veron määrästä asetuksella, kun asetuksenantajan harkintavalta on ollut lain tasolla riittävästi sidottua (sairaus-

vakuutusmaksua koskeva PeVL 20/2008 vp, s. 2/II). Toisaalta valiokunta katsoi työttömyysvakuutusmaksua koskien lausunnossaan, että ehdotukset ns. suhdannepuskurin koon suurentamisesta ja eräät muut ehdotetut muutokset jättivät asetuksenantajalle ja välillisesti myös työttömyysvakuutusrahastolle liikaa harkintavaltaa määrittää vuosittain työttömyysvakuutusmaksun suuruus ja ettei lailla säätämisen vaatimusta voitu tulkita joustavasti säädettäessä kyseessä olleesta yhteiskunnallisesti ja taloudellisesti merkittävästä veroluonteisesta maksusta. Sääntely ei myöskään vaikuttanut olevan muokattavissa sellaiseksi, että harkintavalta olisi luonteeltaan teknistä ja vähäistä. (PeVL 31/2010 vp, s. 3/II)

Ehdotettujen säännösten katsotaan täyttävän edellä mainitut vaatimukset. Maksuvelvollisista säädettäisiin laissa tarkkarajaisesti. Näitä olisivat lain 6 §:n mukaan lain 2 §:ssä määritellyt si-
ankasvattajat mainitussa pykälässä määritellyissä pitopaikoissa pidettävien lihasikojen ja por-
saiden osalta. Maksun suuruutta koskevista laskentaperiaatteista säädettäisiin ehdotetussa 6 ja
7 §:ssä niin täsmällisesti, ettei laki jättäisi maksun suuruuden osalta harkintavaltaa.

Kootut johtopäätökset ja lakiehdotuksen säätämisjärjestys

Edellä mainituilla perusteilla katsotaan, että lakiehdotus ei ole ristiriidassa perustuslain vaatimusten kanssa ja että se voidaan käsitellä perustuslain 87 §:ssä säädyllä tavalla.