

Veli-Pekka Viljanen

HE 101/2026 vp laiksi sika-alan salmonellavahinkorahastosta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 12.6.2026

Hallituksen esityksessä ehdotetaan perustettavaksi sika-alan salmonellavahinkorahasto, joka olisi uusi talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahastoon kerättäisiin salmonellaa koskevan vahinkoturvan järjestämiseksi maksuja sikayrittäjiltä. Rahastosta korvattaisiin sikayrittäjille salmonellasta aiheutuvia kustannuksia ja menetyksiä.

Talousarvion ulkopuolisista rahastoista säädetään perustuslain 87 §:ssä. Sen mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamista taikka tällaisen rahaston tai sen käyttötarkoituksen olennaista laajentamista tarkoittavan lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan eduskunnassa kahden kolmasosan enemmistö annetuista äänistä.

Talousarvion ulkopuoliset rahastot merkitsevät poikkeusta talousarvion täydellisyysperiaatteesta, ja niiden katsotaan kaventavan eduskunnan budjettivaltaa (HE 1/1998 vp, s. 139). Perustuslakivaliokunnan käytännössä on tämän vuoksi katsottu, että talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamisedellytyksiä tulee tulkita tiukan pidättyvästi (PeVL 14/2012 vp, s. 5, PeVL 35/2014 vp, s. 4, PeVL 65/2022 vp, kappale 3). Perustuslain esitöiden mukaan 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. Rahastojen etuina esitoissa mainitaan niiden toiminnan itsenäisyys, varainkäytön joustavuus sekä mahdollisuus sitoa tietyt tulot ja menot toisiinsa. Rahastot mahdollistavat myös varautumisen vuosittain voimakkaasti vaihteleviin menoihin tai menoihin, joiden toteutuminen on epävarmaa (HE 1/1998 vp, s. 139).

Perustuslakivaliokunta on viimeksi arvioinut vuoden 2022 valtiopäivillä ympäristövahinkorahaston perustamisen yhteydessä sitä, täyttikö rahasto perustuslain 87 §:n edellytykset talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiselle. Ympäristövahinkorahasto oli

ensinnäkin olemassa valtion pysyviä tehtäviä varten. Sen vuosittaiset menot olivat kuitenkin siten vaikeasti ennakoitavissa, että budjettitalouden piirissä käytettävät keinot, kuten nettobudjetointi, monivuotinen budjetointi taikka arvio- tai siirtomäärärahat, soveltuivat huonosti tehtävän hoitamiseen. Hallituksen esityksen (s. 142) mukaan mahdollinen tarve vahinkojen sekä torjunta- ja ennallistamiskustannusten korvaamiseen ympäristövahinkorahastosta toissijaisissa vastuutilanteissa oli poikkeuksellista ja tuli kyseeseen vain tilanteissa, joissa korvausvelvollinen tai torjunta- ja ennallistamiskustannuksista vastaava taho olisi maksukyvytön, tuntematon tai tavoittamattomissa. Perustuslakivaliokunnan käsitöksen mukaan ympäristövahinkorahasto täytti perustuslain 87 §:n mukaiset edellytykset talousarvion ulkopuolisesta rahastosta säätämiseksi (PeVL 65/2022 vp, kappale 4).

Ehdotettu sika-alan salmonellarahasto hoitaisi valtion pysyvää tehtävää. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella perustetun ympäristövahinkorahaston tavoin salmonellarahasto hoitaisi sellaista vakuutusluonteista toimintoa, jossa määrältään huomattavien menoerien toteutuminen on vaikeasti ennakoitavissa. Esityksen perustelujen mukaan valtiolla oleva EU-lainsäädännön mukainen velvollisuus toteuttaa sikojen salmonellaohjelmaa edellyttää toimivaa riskinhallintaratkaisua. Talousarvion ulkopuolisen rahaston avulla voidaan huolehtia siitä, että toimiala kantaa pääasiallisen kustannusvastuun riskinhallinnasta (ks. HE, s. 65-66).

Esityksen perustelujen mukaan rahasto katsotaan välttämättömäksi sianlihatuotannon turvaamiseksi niin kauan kuin nykyisenkaltainen EU-lainsäädäntöön perustuva salmonellavalvontaohjelma jatkuu (HE, s. 66).

Edellä olevin perustein – ja perustuslakivaliokunnan perustuslain 87 §:ää koskeva lausuntokäytäntö huomioon ottaen – voidaan katsoa, että sika-alan salmonellarahaston perustamiselle talousarvion ulkopuolisena rahastona on olemassa perustuslain 87 §:ssä säädetty edellytykset.

Lakiehdotuksen 6 §:n mukaan sikayrittäjän on suoritettava vuosittain salmonellavahinkomaksu vastuullaan edellisenä vuonna olleiden pitopaikoissa pidettyjen lihasikojen ja porsaiden määrien perusteella. Maksun suuruus määräytyy 2 ja 3 momentissa säädettyin perustein lihasikojen ja porsaiden määrän perusteella.

Salmonellavahinkomaksua on pidettävä valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan verona, jota koskee perustuslain 81 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista

sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Tältä osin lakiehdotuksen 6 ja 7 § sisältävät riittävän täsmälliset säännökset sekä verovelvollisuuden että veron suuruuden perusteista. Lakiehdotuksen 28 ja 29 § sisältävät riittävät säännökset verovelvollisen oikeusturvasta.

Edellä esitetyn perusteella hallituksen esityksen sisältämä lakiehdotus voidaan hyväksyä perustuslain 87 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Lakiehdotuksen hyväksymiseen vaaditaan sen mukaisesti 2/3 enemmistö annetuista äänistä. Lakiehdotuksen johtolauseeseen sisältyy asianmukainen viittaus perustuslain 87 §:ssä tarkoitetun kvalifioituneen sääntämisen järjestyksen käyttämisestä.