



2.2.2026

Maa- ja metsätalousministeriö

Maa- ja metsätalousministeriön lausuntopyyntö 28.11.2025, VN/20382/2023

LAUSUNTO LUONNOKSESTA HALLITUKSEN ESITYKSEKSI EDUSKUNNALLE LAIKSI SIKALAN SALMONELLAVAHINKORAHASTOSTA

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa edellä mainitusta esitysluonnoksesta. Ministeriö toteaa lausuntonaan seuraavan.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sika-alan salmonellavahinkorahastosta. Lailla perustettava sika-alan salmonellavahinkorahasto olisi uusi valtion talousarvion ulkopuolinen rahasto. Rahastosta maksettaisiin sikoja pitävälle ja kasvattaville toimijoille korvauksia kustannuksista ja menetyksistä, joita salmonellan esiintyminen sikaloissa aiheuttaa. Korvausten maksamiseen tarkoitetut rahaston varat kertyisivät mainituilta toimijoilta vuosittain perittävistä salmonellavahinkomaksuista.

Esityksen mukaan sen tavoitteena on luoda sika-alaa varten pysyvä riskinhallintaratkaisu, joka auttaisi kohtuullistamaan niitä sika-alan yritysten jatkuvuutta vakavasti vaarantavia liiketoimintariskejä, joita salmonellasta aiheutuu puutteellisen vahinkoturvan vuoksi. Esityksen mukaan ratkaisu tukisi mahdollisuuksia jatkaa Suomen kansallista salmonellavalvontaohjelmaa, jolla on merkitystä erityisesti kansanterveydellisistä syistä, mutta joka merkitsee Suomessa toimiville yrittäjille muita raskaampia velvoitteita. Jotta rahasto olisi heti sen toiminnan alkuvaiheessa maksukykyinen rahaston vastattavaksi tuleviin, arvioituihin korvausvastuusiin nähden, rahaston alkupääomaksi siirrettäisiin valtion talousarviosta kertaluonteinen määräraha. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2028.

Esityksen perusteluissa (erit. s. 59-61) on tarkasteltu perusteita uuden, valtion talousarvion ulkopuolisen rahaston perustamiselle. Valtiovarainministeriö toteaa, että perustuslain 87 §:n mukaan lailla voidaan säätää valtion rahaston jättämisestä talousarvion ulkopuolelle, jos valtion pysyvän tehtävän hoitaminen sitä välttämättä edellyttää. Säännös on johdonmukainen eduskunnan budjettivallan ensisijaisuuden ja valtion talousarvion kattavuutta korostavien näkökohtien kanssa. Ministeriö toteaa, että esitetyn kaltaisen rahaston toteuttamisen perusteltavuus liittyy keskeisesti siihen, onko esityksessä tarkoitettu tehtävä nähtävä valtion pysyväksi tehtäväksi ja edellyttääkö siinä tapauksessa tämän tehtävän hoitaminen välttämättä ra-

hastomuotoa, ottaen huomioon, että kyse olisi pääomitukseltaan verrattain pienestä rahastosta yhtä tuotantoeläinsektoria varten. Esityksen perusteluissa näitä näkökohtia on tarkasteltu osittain, mutta lähinnä rahaston perustamisella saavutettaviksi arvioituihin hyötyihin, käytännöllisyyšnäkökohtiin jne. painottuen. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että edellä todetut, erityisesti perustuslain 87 §:stä johtuvat näkökohdat edellyttävät yksilöityä arviointia siitä, onko ehdotetun kaltaisen rahaston perustamiseen perustuslaissa tarkoitettu valtion pysyvän tehtävän hoitamisen välttämättä edellyttämä syy. Ministeriö pitää tärkeänä, että esitystä täydennetään tarkoitetuin osin ja että eduskunnan perustuslakivaliokunnalla on mahdollisuus lausua asiasta.

Esityksessä ehdotetaan rahaston maksutalouden joustoja, jotka liittyvät maksuvastuiden määrälliseen vaihteluun. Tämä on sinänsä ymmärrettävää, mutta esityksessä ei kattavasti yksilöidä, miksi tältä osin laissa säänneltäväksi ehdotetaan kahta, valtion budjettitaloudellisesti vaikutuksellista keinoa, mahdollisuutta rahaston pääomittamiseen siirtoina valtion talousarviosta (4 §) sekä lainanottomahdollisuutta (5 §). Esityksessä todetaan (s. 41), että rahaston itsenäisen lainanoton estäminen on yksi tapa turvata eduskunnan päätösvaltaa, jolloin eduskunta on se taho, joka päättää talousarviokäsittelyssä tai muussa yhteydessä rahaston lainanottovaltuuksien myöntämisestä. Samassa yhteydessä lainanottomahdollisuutta perustellaan lähinnä toiminnan käytännön syillä ja mm. viittauksin maatalouden interventiorahaston käytettävissä olevaan, säädösperusteiseen lainanottomahdollisuuteen. Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksestä ei kattavasti ilmene, miksi molempia kyseisiä keinoja tarvittaisiin ja miksi eduskunnan edellä todettua päätösvaltaa lainanottovaltuuksiin nähden olisi perusteltua rajoittaa. Ministeriö kiinnittää tältä osin huomiota myös siihen, että maatalouden interventiorahastoa koskevan, lakisääteisen lainanottovaltuuden perusteena on maatalouden EU-interventiotoiminnalle luonteenomainen interventioiden ja niihin liittyvien kansallisten kustannusten voimakas ja nopea vaihtelu sekä interventiorahaston määrällisesti verrattain rajallinen oma pääoma tilannekohtaisesti mahdollisiin, huomattaviin interventiomenoihin nähden. Interventiorahaston rahoitusasemaa ei ylläpidetä lakisääteisin maksuin kuten nyt ehdotettavan rahaston osalta on tarkoitus toimia.

Esityksessä ehdotetuista säännöksistä ja niiden perusteluista ei myöskään selkeästi ilmene, miten mahdollisten valtion talousarviosta rahastoon siirrettyjen varojen ja niiden palautuksen osalta on tarkoitus toimia, erityisesti tilanteessa, jossa maksuvelvollisilta kerätyin maksuin saavutetaan laissa edellytetty rahastopääoma ja talousarviosiirtoin väliaikaisesti toteutettu rahaston pääomitus on perusteltua palauttaa. Valtiovarainministeriö pitää keskeisenä, että esitykseen sisältyviä säännöksiä ja niiden perusteluja kattavasti täydennetään kaikilta edellä tarkoitetuilta osin.

Esityksen mukaan Ruokavirasto on arvioinut, että rahaston hallinnointiin ja korvauskäsittelyyn liittyvät tehtävät merkitsevät virastolle enimmillään noin kahden htv:n pysyväisluonteista työtä. Lisäksi kertaluonteisina kustannuksina on arvioitu aiheutuvan rahaston hoitoon käytettävien maksajaviraston talousjärjestelmien muutostöistä noin 50 000–60 000 euron kustannukset sekä Hyrrä-sovelluksen ja maksatusjärjestelmänä toimivan järjestelmän sovellusmuutoksista 74 000–104 000 euron kustannukset. Lisäksi vuodesta 2028 alkaen näiden järjestelmien ylläpitokustannuksia arvioidaan kertyvän n. 40 000 euroa vuodessa. Esityksen mukaan kustannukset rahoitettaisiin Ruokaviraston toimintamenomäärärahoista julkisen talouden suunnin-

telmien ja valtion talousarvioiden mukaisten määrärahojen ja henkilötöyövuosimäärien puitteissa, huolehtien tarvittavin viraston sisäisin kohdennuksin siitä, että Ruokaviraston resurssit ovat muutoksista aiheutuvien lakisääteisten lisätehtävien edellyttämällä tasolla. Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, että Ruokaviraston toimintamenoihin kohdistuu linjattuja säästöjä sekä mm. uuden CAP-suunnitelmakauden toteuttamiseen liittyviä kustannuspaineita. Tässä tilanteessa uudet hallinnolliset kustannukset kuten rahaston hallinnointiin liittyvät menot tulee pyrkiä minimoimaan mahdollisimman suurelta osin muun muassa toimintojen synergioita hyödyntäen.

Salmonellavahinkorahaston tilintarkastuksen hoitaminen ehdotetaan säädettäväksi Valtiontalouden tarkastusviraston tehtäväksi. Valtiontalouden tarkastusvirastosta annetun lain (676/2000) 2 §:n mukaan viraston tehtäviin kuuluu valvoa ja tarkastaa valtion viranomaisten, laitosten ja liikeyritysten taloudenhoitoa. Tarkastusalueen määrittely kattaa myös talousarvion ulkopuolisten rahastojen ja liikelaitosten talouden. Esityksessä arvioidaan, että ehdotetun rahaston tilintarkastukseen liittyvät tehtävät eivät aiheuta virastolle lisämäärärahatarpeita, vaan tehtävät voidaan hoitaa nykyisillä resursseilla.

Esityksen ei arvioida lisäävän hallinto-oikeuksien työmäärää. Valitusten määrän arvioidaan jäävän hyvin vähäiseksi, koska maksujen ja korvausten laskentatapa olisi kaavamainen, korvattavia salmonellatapauksia on vuosittain keskimäärin vain 0–10 ja koska ensi vaiheen muutoksenhakutienä olisi Ruokavirastolle tehtävä oikaisuvaatimus. Sikojen salmonellatapausten poistuminen suoria valtion korvauksia koskevan päätöksenteon piiristä tekisi näitä päätöksiä koskevan muutoksenhaun tarpeettomaksi.

Verovelvollisuuden ja veron määrän osalta voidaan katsoa, että esitysluonnokseen sisältyvät säännökset täyttävät perustuslain 81 §:n 1 momentissa säädetyt verolle asetetut vaatimukset, joiden on katsottu tarkoittavan sitä, että lain tasoista säännöksistä tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri ja että lain säännösten tulee olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa.

Perustuslain mukaan verolaissa tulee säätää myös verovelvollisten oikeussuojasta, joten on perusteltua, että esityksen 28 §:ään on otettu säännös muutoksenhausta.

Esityksen (lakiehdotuksen 6 §) mukaan sikayrittäjän on suoritettava vuosittain salmonellavahinkomaksu vastuullaan edellisenä vuonna olleiden pito-paikoissa pidettyjen lihasikojen ja porsaiden määrien perusteella. Esityksen perusteluista ilmenee, että käytännössä toimintansa aloittavan sikayrittäjän ei tarvitse maksaa salmonellavahinkomaksua lainkaan ensimmäisenä toimintavuonna. Maksuvelvollisuus alkaisi siis vasta toisena toimintavuonna. Tämä seikka käy hyvin ilmi esityksen perusteluista, mutta tarkoitetun olennaisen maksuvelvollisuuden alkamiseen liittyvän rajauksen on perusteltua ilmetä selkeästi jo suoraan säännöstekstistä.

Salmonellavahinkomaksujen kantamisen (lakiehdotuksen 9 §) osalta lakiehdotus jättää jossain määrin avoimeksi, milloin Ruokavirasto tekee maksupäätöksen salmonellavahinkomaksusta. Lakiehdotuksen 9 §:ssä säädetään ainoastaan siitä, että maksu kannetaan kahdessa erässä ja että jälkimmäisen erän eräpäivän tulee olla viimeistään lokakuun viimeisenä päivänä. Lisäksi maksupäätös tulee lähettää maksuvelvolliselle viimeistään

kaksi kuukautta ennen eräpäivää. Säännöksessä olisi perusteltua täsmentää maksupäätöksen antamisen ja/tai ensimmäisen maksuerän ajankohdtaa, jotta maksuvelvollinen voisi paremmin ennakoida tulevia maksuvelvoitteitaan. Säännöksessä olisi mahdollista esimerkiksi todeta, minkä kuun viimeisenä päivänä ensimmäinen erä aikaisintaan erääntyisi maksettavaksi. Valtiovarainministeriö viittaa tältä osin esimerkiksi lakiin ympäristövahinkorahastosta (1262/2022) ja sen ympäristövahinkomaksun kantamista koskevaan 11 §:ään, jonka mukaan ympäristövahinkomaksu erääntyy maksettavaksi maksunkantoviranomaisen määräämänä ajankohtana, kuitenkin aikaisintaan toiminnan aloittamista tai muuttamista seuraavan vuoden huhtikuun viimeisenä päivänä ja viimeistään vuoden loppuun mennessä.

Lakiehdotuksessa ei ole erikseen säädetty viranomaisaloitteisesta oikaisusta. Näin ollen sovellettavaksi tulisivat hallintolain (434/2003) säännökset virheen korjaamisesta. Ottaen huomioon, että kyse on veronluonteisesta maksusta, valtiovarainministeriö pitää perusteltuna harkita lakiin otettavaksi täsmällisemmät säännökset viranomaisaloitteisesta oikaisusta. Tämä selkeyttäisi sitä, millä edellytyksillä Ruokavirasto voisi oikaista maksupäätöstä (erityisesti jos oikaisu tehtäisiin maksuvelvollisen vahingoksi) ja mitä määräaikoja oikaisussa tulisi noudattaa. Olisi perusteltua, että Ruokavirasto voisi tarvittaessa korjata maksupäätöksessä havaitun virheen maksuvelvollisen vahingoksi ilman, että edellytettäisiin asianosaisen suostumusta päätöksen korjaamiseen. Toisaalta päätösten oikaisussa tulisi noudattaa kohtuullisia määräaikoja. Valtiovarainministeriö viittaa tältä osin esimerkiksi kaivoslain (621/2011) mukaisen varausmaksun viranomaisaloitteista oikaisua koskevaan 98 d §:ään, jonka mukaan maksuvelvollisen hyväksi tehtävä oikaisu voidaan tehdä kolmen vuoden kuluessa maksuerän määräämistä seuraavan kalenterivuoden alusta ja toisaalta tämän vahingoksi tehtävä viranomaisaloitteinen oikaisu voidaan tehdä vuoden kuluessa sitä seuraavan kalenterivuoden alusta, jolloin maksu tai osa siitä määrättiin tai olisi pitänyt määrätä. Myös esimerkiksi oma-aloitteisten verojen verotusmenettelystä annetun lain (768/2016) 44 §:n mukaan päätös on oikaistava kolmen vuoden kuluessa. Samoin verotusmenettelylain (1558/1995) 55 ja 56 §:n mukaan verotuksen oikaisu on tehtävä kolmen vuoden kuluessa verovuoden päättymistä seuraavan vuoden alusta. Hallintolain 52 §:n mukaan puolestaan viranomainen käsittelee korjaamisasian omasta aloitteestaan tai asianosaisen vaatimuksesta ja aloite on tehtävä tai vaatimus virheen korjaamiseksi on esitettävä viiden vuoden kuluessa päätöksen tekemisestä.

Esitys liittyy valtion vuoden 2027 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä.

Koska kyseessä on vero, esitykselle on pyydetty esittelylupa valtiovarainministeriöltä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Juha Majanen

Osastopäällikkö,
budjettipäällikkö

Mika Niemelä

VN/20382/2023-VM-55

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: