

## Grundlagsutskottet

**Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om en salmonellafond inom svinsektorn**

**Till jord- och skogsbruksutskottet**

### INLEDNING

#### *Remiss*

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om en salmonellafond inom svinsektorn (RP 101/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till jord- och skogsbruksutskottet.

#### *Sakkunniga*

Utskottet har hört

- lagstiftningsråd Johanna Wallius, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Kajsa Hakulin, jord- och skogsbruksministeriet
- lagstiftningsråd Perttu Wasenius, justitieministeriet
- professor Olli Mäenpää
- professor Veli-Pekka Viljanen.

### PROPOSITIONEN

I propositionen föreslås det att det ska stiftas en ny lag om en salmonellaskadefond inom svinsektorn. Den nya salmonellaskadefond inom svinsektorn som föreslås bli upprättad ska stå utanför statsbudgeten. Ur fonden ska det betalas ersättning till aktörer som håller och föder upp svin för kostnader och förluster som orsakas av förekomsten av salmonella på svingårdar. De fondmedel som är avsedda för betalningen av ersättningarna ska inflyta från de salmonellaskadeavgifter som årligen ska tas ut hos nämnda aktörer.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2028.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagets förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordningen. Regeringen anser att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

## Utlåtande GrUU 49/2026 rd

### UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

#### *Utgångspunkter för bedömningen*

(1) I propositionen föreslås det att det ska stiftas en ny lag om en salmonellaskadefond inom svinsektorn. Ur fonden ska det betalas ersättning till aktörer som håller och föder upp svin för kostnader och förluster som orsakas av förekomsten av salmonella på svingårdar. De fondmedel som är avsedda för betalningen av ersättningarna ska inflyta från de salmonellaskadeavgifter som årligen ska tas ut hos nämnda aktörer.

(2) Den salmonellaskadefond inom svinsektorn som föreslås bli inrättad är en sådan fond utanför statsbudgeten som avses i 87 § i grundlagen. De utanför statsbudgeten stående fonderna utgör undantag från principen om budgetens fullständighet och anses kringskära riksdagens budgetmakt. Utgångspunkten bör vara att budgeten ska uppta statens samtliga inkomster och utgifter och att fonder ska inrättas endast i undantagsfall. (RP 1/1998 rd, s. 139/II)

(3) Enligt 87 § i grundlagen kan genom lag bestämmas att en statlig fond ska lämnas utanför statsbudgeten, om skötseln av någon bestående statlig uppgift nödvändigtvis kräver det.

(4) Enligt förarbetena till grundlagen (RP 1/1998 rd, s. 140/I) kan skötseln av en uppgift anses förutsätta att en fond inrättas, om uppgiften är en bestående statlig uppgift och de budgetekonomiska redskapen, såsom nettobudgetering, flerårsbudgetering eller förslags- eller reservationsanslag, inte är lämpliga för uppgiften i fråga. I förarbetena har det konstaterats att man bör förhålla sig mycket restriktivt till inrättande av fonder för att trygga riksdagens budgetmakt. Enligt motiveringarna till grundlagen kan statens bestående uppgifter på det sätt som avses i bestämmelsen ovillkorligen förutsätta att en fond inrättas i sådana fall då det är svårt att förutse eventuella betydande utgiftsposter. Grundlagsutskottet ansåg i sitt betänkande om totalreformen av grundlagen att det av praktiska skäl är motiverat att fonder kan inrättas, men att de villkor som propositionen anger för inrättandet måste tolkas synnerligen restriktivt (GrUB 10/1998 rd, s. 23).

(5) Medan 87 § i den gällande grundlagen har varit i kraft har grundlagsutskottet bedömt inrättandet av två fonder utanför statsbudgeten: stabilitetsfonden (GrUU 35/2014 rd) och miljöskadefonden (GrUU 65/2022 rd). I samband med bedömningen av propositionen om inrättandet av stabilitetsfonden konstaterade utskottet (GrUU 35/2014 rd, s. 4) att det enligt propositionsmotiven är exceptionellt att ett institut eventuellt behöver försättas i resolution och att det behövs resolutionsfinansiering eller betalning av insättningsgaranti, och dessutom är det svårt att förutse behovet. Enligt utskottet har stabilitetsfondens beredskapsuppgifter karaktären av bestående statliga uppgifter, och det är svårt att förutse de eventuellt stora utgiftsposter som uppgifterna kräver och dessutom att finansiera dem med de budgetekonomiska redskapen. Utskottet ansåg att villkoren i grundlagens 87 § uppfylls för att inrätta en fond utanför statsbudgeten.

(6) I samband med bedömningen av propositionen om inrättandet av miljöskadefonden konstaterade utskottet (GrUU 65/2022 rd, stycken 1–4) att miljöskadefonden finns till för bestående statliga uppgifter. Det är emellertid svårt att förutse fondens årliga utgifter, vilket

## Utlåtande GrUU 49/2026 rd

innebär att de medel som används inom ramen för budgetekonomin lämpar sig dåligt för skötseln av uppgiften. Till dessa medel hör nettobudgetering, flerårig budgetering, förslagsanslag och reservationsanslag. Utskottet påpekade att det enligt propositionen (s. 141) bara är i exceptionella fall som ersättning eventuellt kommer att behöva betalas ut ur miljöskadefonden för skador och kostnader för bekämpning och återställande i subsidiära ansvarssituationer. Det kan komma i fråga endast i situationer där den ersättningsskyldige eller den som svarar för kostnaderna för bekämpning och återställande är insolvent, okänd eller onåbar. Utskottet ansåg att miljöskadefonden uppfyllde villkoren i grundlagens 87 § för att införa bestämmelser om en fond utanför statsbudgeten.

### *Villkoren för att inrätta en fond utanför statsbudgeten*

(7) Såsom det konstateras ovan är ett villkor för att inrätta en fond utanför statsbudgeten att inrättandet av en fond utanför statsbudgeten är nödvändigt för skötseln av en bestående statlig uppgift.

(8) Enligt propositionen (s. 66) avser den föreslagna salmonellafonden i likhet med miljöskadefonden och den tidigare oljeskyddsfonden sköta en sådan verksamhet av försäkringskaraktär där det är svårt att förutse att betydande utgiftsposter förverkligas. Enligt propositionen hör det enligt EU-lagstiftningen och bland annat lagen om djursjukdomar, livsmedelslagen och foderlagen till statens uppgifter att vidta åtgärder för att förhindra spridning av zoonoser såsom salmonella. Enligt propositionen har Finland enligt kommissionens beslut (94/968/EG) om godkännande av Finlands operativa program för bekämpning av salmonella hos vissa levande djur och i animaliska produkter, som har ändrats genom kommissionens genomförandebeslut (EU) 2021/477, skyldighet att upprätthålla de lagar, förordningar och administrativa föreskrifter som salmonellakontrollprogrammet för svin förutsätter. Det innebär enligt propositionsmotiven att det inte får förekomma salmonella i svingårdar, utan att salmonellasmitta måste utrotas grundligt. Staten har enligt propositionen således en permanent uppgift att säkerställa svingårdarnas salmonellafrihet genom sina åtgärder. Enligt utskottets uppfattning kan salmonellaskadefonden inom svinsektorn betraktas som ett sätt att sköta en sådan bestående statlig uppgift som avses i grundlagens 87 §.

(9) I propositionen anses (s. 66) att det mest genomförbara alternativet är att inrätta en fond utanför statsbudgeten. Enligt propositionen (s. 67) skulle det enda beaktansvärda alternativet för fonden vara direkta ersättningar ur statsbudgeten, men detta alternativ förverkligar inte tanken om att branschen ska bära det huvudsakliga kostnadsansvaret för riskhanteringen.

(10) Grundlagsutskottet anser dock att det av propositionen inte framgår några rättsliga grunder för att de budgetekonomiska redskapen, såsom nettobudgetering, flerårsbudgetering eller förslags- eller reservationsanslag, inte skulle lämpa sig för skötseln av uppgiften i fråga. Det genomsnittliga estimerade ersättningsansvaret för salmonellaskadefonden inom svinsektorn per år som framgår av regeringens proposition (s. 20) verkar inte enligt grundlagsutskottet handla om sådana betydande utgiftsposter som avses i förarbetena till grundlagen, och utgifterna skulle uppenbarligen heller inte vara särskilt svåra att förutse. Grundlagsutskottet anser att det ur konstitutionell synvinkel skulle vara möjligt att uppbära dylika salmonellaskadeavgifter från aktörerna inom branschen också utan inrättandet av en fond utanför statsbudgeten.

## Utlåtande GrUU 49/2026 rd

(11) Med hänsyn till att villkoren i grundlagens 87 § enligt förarbetena till grundlagen måste tolkas synnerligen restriktivt, anser utskottet att propositionen inte innehåller tillräckliga motiveringar till att inrättandet av fonden skulle vara nödvändigt på det sättet som avses i grundlagens 87 §.

### FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

*att lagförslaget inte kan behandlas i den ordning som föreskrivs i grundlagens 87 § och inte heller i vanlig lagstiftningsordning.*

Helsingfors 18.6.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml  
vice ordförande Onni Rostila saf  
medlem Hannu Hoskonen cent  
medlem Johannes Koskinen sd  
medlem Terhi Koulumies saml  
medlem Jarmo Lindberg saml  
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd  
medlem Henrik Vuornos saml  
ersättare Pertti Hemmilä saml  
ersättare Jani Mäkelä saf  
ersättare Mikko Polvinen cent  
ersättare Ville Valkonen saml.

Sekreterare var

utskottsrad Lauri Koskentausta.