

Tuomas Ojanen
6.11.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 111/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle apteekkilouden uudistusta ja lääkesäästöjen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi

Lausunnon ala

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arviotani siitä, miten on arvioitava omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden kannalta esityksestä syntyvää sääntelykokonaisuutta, jonka perusteella hallituksen esityksen ja saadun lisäselvityksen valossa osan apteekeista toiminta muuttuu kannattamattomaksi, eikä tilanne ole korjattavissa muusta apteekkeja koskevasta sääntelystä. Lisäksi arviotani on pyydetty ehdotetusta sääntelystä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta.

Sääntelykokonaisuus omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden kannalta

Ehdotettu sääntely

Esityksessä on omaksuttu verovelvollisen lääkemyynnin myyntikatteeseen perustuva apteekkivero. Tämä merkitsee nykyisen veron perusteen muuttamista, koska apteekkiveron perusteessa ei huomioitaisi enää muiden tuotteiden myyntiä lääkemyynnin lisäksi.

Esityksen mukaan siinä omaksuttu apteekkiveromalli parantaisi vapaan kaupan tuotteiden myyntiä koskevaa markkinoiden vääristymistä. Samalla veromalli vähentäisi esityksen mukaan apteekeilla olevaa kannustinta pitää erillistä osakeyhtiötä. Muiden tuotteiden kuin lääkkeiden myynnin sisällyttäminen apteekkiveron perusteeseen on esityksen mukaan yksi syy sille, miksi apteekkien yhteyteen on perustettu erillisiä osakeyhtiöitä. Muutos ei poistaisi kannustinta kokonaan siltä osin kuin siihen on tuloverotuksellisia perusteita tai osakeyhtiön pitäminen liittyy apteekin muuhun liiketoimintaan. Ratkaisu olisi esityksen mukaan perusteltu myös siksi, että sen avulla apteekkiveron tarkoitus voitaisiin fokusoida aiempaa tarkemmin apteekkien lääkemyyntiin niiden pääasiallisena tehtävänä.

Lääkemyynnin myyntikatteeseen perustuva apteekkivero merkitsisi esityksen mukaan sitä, ettei ns. negatiivisen myyntikatteen ongelmaa enää syntyisi. Verotuksen perustuessa apteekille jäävään myyntikatteeseen ei voisi syntyä tilannetta, jossa myyntikate olisi negatiivinen. Negatiivisen myyntikatteen ongelman poistuessa esityksessä ehdotetaan kumottavaksi lääkelain 58 §:n hintasääntelyä koskevasta pykälästä negatiivista myyntikatetta koskeva säännös ja apteekkiverolain 5 §:n 2 momentin 4 kohdan säännös, joilla on pyritty vähentämään negatiivisen myyntikatteen ongelmaa. Tällaisille korjauksille ei ehdotetussa apteekkiverojärjestelmässä olisi enää esityksen mukaan tarvetta.

Arvioinnin lähtökohdat

Esityksessä ehdotettua lääkkeiden hintasääntelyä ja apteekkiverotusmallia on arvioitu esityksen säätämisyjärjestysjaksossa perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuudensuojan kannalta (jakso 11, erit. s. 155-159). Esityksen mukaan siinä on tunnistettu, että leikatessaan apteekille lääkemyynnistä jäävää katetta reseptilääkkeiden lääketaksaa ja apteekkiveroa koskevat säännökset sekä itsehoitolääkkeisiin liittyvät muutokset voivat vaikuttaa apteekkien talouteen tavalla, joka on omaisuudensuojan kannalta merkityksellinen. Vaikka esityksen mukaan apteekkitoiminta on jatkossakin pääasiassa kannattavaa, jotkin uudet apteekit saattaisivat kuitenkin ehdotettujen muutosten, so. reseptilääkkeiden lääketaksan leikkauksen, apteekkiveron muutosten ja itsehoitolääkkeitä koskevien muutosehdotusten, myötävaikutuksesta muuttua esityksen mukaan laskennallisesti tappiolliseksi. Tämä olisi esityksen mukaan merkityksellistä omaisuudensuojan kannalta, koska laskennallinen tappiollisuus voisi ainakin osin johtua ehdotetuista muutoksista, ja koska lääkelain mukaan apteekkiluvanhaltija voi luopua apteekkiliikkeenharjoittamisesta vasta uuden apteekkarin ottaessa apteekin haltuunsa. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa kuitenkin katsotaan, että ehdotettu sääntely olisi hyväksyttävää perustuslain kannalta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on linjattu kannattavan liiketoiminnan merkitystä elinkeinonvapauden ja omaisuudensuojan kannalta (ks. esim. PeVL 31/2025, PeVL 13/2025 vp, PeVL 31/2006 vp ja PeVL 49/2005 vp).

Perustuslakivaliokunnan edellä mainituista lausunnoista esille tulevat valtiosääntöoikeudelliset linjaukset voidaan tiivistää niin, että ensinnäkin esimerkiksi hintasääntelyä, kuten lääkkeiden hinnoittelua (PeVL 49/2005 vp) ja taksiliikenteen kuluttajahintoja (PeVL 31/2006 vp), on arvioitava omaisuudensuojan ja elinkeinonvapauden rajoituksena ja sitä myöden perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Perustuslakivaliokunta on pitänyt hintasääntelyä perustuslain kannalta hyväksyttävänä esimerkiksi tilanteissa, joissa on pyritty turvaamaan tai luomaan kilpailuedellytyksiä ottaen huomioon markkinoiden tai omaisuuden erityisluonne (teleyritykset, PeVL 32/2004 vp, sähköyritykset, PeVL 36/2004 vp); joissa on pyritty pitämään hinnat asiakkaan kannalta kohtuullisina (esim. lääkkeiden hinnoittelu, PeVL 49/2005 vp); tai joissa asiakkaalla on rajalliset mahdollisuudet valita vapaasti palvelun tarjoaja ja tehdä hintavertailuja (taksiliikenteen hinnat, PeVL 31/2006 vp).

Jos edellä mainittu hintasääntely johtaa siihen, että esimerkiksi lääkkeen myynnistä apteekille aiheutuvat kulut ja verot voivat olla suuremmat kuin siitä saatava myyntikate, tällainen myyntikatteen suuruuden sääntely ei ole ollut perustuslakivaliokunnan mielestä ”aivan ongelmaton” perustuslain kannalta (PeVL 49/2005 vp). Elinkeinonharjoittajan näkökulmasta olennaista myös on, että kuluttajahintojen tulee olla kustannussuuntautuneita siten, että niihin sisältyy kohtuullinen voitto (PeVL 31/2006 vp). Elinkeinonvapauden rajoittamisen

oikeasuhtaisuuden takia elinkeinonharjoittajalle ei myöskään ole sallittua asettaa esimerkiksi sellaisia lukumäärällisiä rajoituksia, jotka johtavat liiketoiminnan toimintaedellytysten lakkaamiseen (PeVL 13/2025 vp, kappale 4).

Perustuslakivaliokunta on edelleen todennut, että perustuslain esitöiden mukaan perustuslain omaisuudensuojasäännöksestä on johdettu konfiskatorisen verotuksen kieltö (HE 309/1993 vp, s. 63), ja että verotuksen suhdetta omaisuudensuojaan on nykyisen perustuslain oloissa syytä arvioida perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen kannalta. Verolain tulee siten täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Konfiskatorisen verotuksen kieltöä on syytä valiokunnan mukaan lähestyä perusoikeusrajoituksilta edellytettävän oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Sen mukaan rajoitus ei saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavan oikeushyvään. Mitä ankarammaksi verotus muuttuu ja mitä lähemmäksi sen konfiskatorisuutta tullaan, sitä painavampia perusteita lain tueksi on esitettävä (PeVL 31/2025 vp, kappale 20, ks. myös PeVL 9/2023 vp, kappale 5). Näistä lähtökohdista lainsäädäntö, jonka perusteella laillisella elinkeinon- tai ammatinharjoittamisella ansaittuun tuloon kohdistuva veron määrä voisi yksittäistapauksessa muodostua suuremmaksi kuin siitä tosiasiassa saatu tulo, olisi konfiskatorisen verotuksen kiellon vastainen ja siten ongelmallinen omaisuuden suojan sekä myös elinkeinovapauden kannalta. Sitä vastoin nettotulojen verotukseen nojautuvien ratkaisujen voidaan katsoa yleisellä tasolla arvioituna täyttävän usein valiokunnan käytännössä verolainsäädännölle asetetut vaatimukset, edellyttäen että veron määrä muutoin täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. (PeVL 31/2025 vp, kappale 21).

Arvio

Esityksessä ehdotettava sääntelykokonaisuus johtaa esityksen itsensäkin mukaan siihen, että osan apteekeista toiminta voi – mutta toisaalta vain voi – muuttua kannattamattomaksi, eikä tilanne ole korjattavissa muusta apteekkeja koskevasta sääntelystä. Tätä ei voida pitää edellä selostettu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö huomioden ongelmattomana perustuslaissa turvattu omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden.

Nähdäkseni esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa jaksossa 11.1 on kuitenkin tuotu esiin sellaisia perusteita, joilla ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän sillä tavoin perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuudensuojaa ja perustuslain 18 §:ssä turvattua elinkeinovapautta rajoittavalle laille asetetut edellytykset, ettei sääntely vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen, vaikkei sääntelyä siis voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti ongelmattomanakaan (ks. s. 155-159). Arvioinnissa on nähdäkseni merkitystä annettava sille, että apteekkitoimiala on kaiken kaikkiaan varsin vahvasti säännelty toimiala, ja että tällaisella toimialalla toimivat elinkeinonharjoittajat tai yritykset eivät voi perustellusti odottaa lainsäädännön pysyvän kaikissa oloissa muuttumattomana. Perustuslaista ei muutoinkaan johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle siltä osin kuin on kysymys verolakien säätämisestä. Elinkeinonharjoittajana apteekkarilla on siten tietty liiketoimintariski,

johon sisältyvät erilaiset sääntelymuutokset. Esityksen mukaan on myös ”todennäköistä”, että ainakin osa laskennallisesti tappiollisista apteekeista voisi uudelleen organisoida tai sopeuttaa liiketoimintaansa. Merkitystä on myös sillä, että ehdotettuun sääntelyyn sisältyy väliaikaisesti voimassa oleva säännös, jonka nojalla mahdollistetaan apteekkarin poistuminen markkinoilta nykyistä nopeammin, jos tämä arvioi, ettei apteekin pitämiselle ole riittäviä taloudellisia toimintaedellytyksiä lakimuutosten jälkeen.

Perustuslain 19 §:n 3 momentti

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain esitöiden mukaan säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan (HE 309/1993 vp, s. 71). Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 19 §:n 3 momentin terveyden edistämistä koskevaa tehtävää hyväksyttävänä perusteena jonkin muun perusoikeuden, kuten esimerkiksi elinkeinovapauden rajoittamiseen. Säännöksestä ei kuitenkaan ole luettavissa perustuslakivaliokunnan mukaan yksityiskohtaisia vaatimuksia sille, millä tavoin julkinen valta toteuttaa terveyden edistämistehtävänsä, vaan tältä osin lainsäätäjällä on merkittävästi harkintavaltaa.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa on jonkin verran käsitelty ehdotettavaa sääntelyä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Esityksessä katsotaan, että ehdotettava sääntely toteuttaa omalta osaltaan perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyä velvollisuutta edistää väestön terveyttä, koska ehdotetuilla muutoksilla tavoitellaan itsehoitolääkkeiden parempaa saavutettavuutta ja hintakilpailua rajattuun valikoimaan kuuluvien itsehoitolääkkeiden välillä, mikä hyödyttäisi kuluttajaa. Esityksessä ehdotetut lääkkeiden hinnoittelua, apteekkiverotusta ja rajatun itsehoitolääkevalikoiman myyntiä koskevat lakimuutokset ovat esityksen mukaan myös osa sääntelykokonaisuutta, jolla pyritään turvaamaan lääkkeiden saavutettavuutta (kohtuullista hintatasoa) ja sitä kautta väestön terveyttä. Lisäksi sääntelyehdotus apteekkien oikeudesta poiketa lääkemääräyksestä yksittäisissä poikkeustilanteissa toteuttaa osaltaan perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista julkisen vallan velvoitetta, koska lakimuutoksella on mahdollista ehkäistä lääkehoidon viivästyminen tilanteissa, joissa lääkkeen määrääjää ei saada kiinni ja asiakas tarvitsee lääkepakkausten apteekista välittömästi mukaansa. Vaikka esitykseen sisältyy väliaikaisesti voimassa oleva säännös, jonka nojalla mahdollistetaan apteekkarin poistuminen markkinoilta nykyistä nopeammin, esityksessä edellytetään väestön alueellisen lääkehuollon turvaamiseksi edelleen pääsääntönä, ettei apteekkari voisi yksipuolisesti, välittömästi vaikutuksin luopua apteekkiluvastaan ja sulkea apteekkiaan.

Nähdäkseni esityksessä ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perustuslain 19 §:n 3 momentin terveyden edistämisvelvoitteen kannalta ongelmattomana, varsinkin kun

huomioidaan, ettei perustuslain 19 §:n 3 momentista ole luettavissa yksityiskohtaisia vaatimuksia sille, millä tavoin julkinen valta toteuttaa terveyden edistämistehtäväänsä lääkkeiden hintasääntelyn ja apteekkiverotuksen yhteydessä, vaan tältä osin lainsäätäjällä on harkintavaltaa (ks. myös PeVL 31/2025 vp, kappale 6).

Seurannan tarve

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi tarpeen huomauttaa, että esityksessä ehdotettujen lakimuutosten toimeenpanoa olisi tarkoin seurattava sekä arvioitava tilannetta apteekkisääntelyn uudistuksen seuraavissa vaiheissa, ja että havaittuihin epäkohtiin tulee viipymättä puuttua.