

Veli-Pekka Viljanen

**HE 111/2025 vp apteekkitalouden uudistusta ja lääkesäästöjen toimeenpanoa koskevaksi
lainsäädännöksi**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 6.11.2025

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta arvioimaan omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden kannalta nyt syntyvää sääntelykokonaisuutta, jonka perusteella hallituksen esityksen ja saadun lisäselvityksen valossa osan apteekeista toiminta muuttuu kannattamattomaksi, eikä tilanne ole korjattavissa muusta apteekkeja koskevasta sääntelystä johtuen. Lisäksi valiokunta on pyytänyt arvioimaan sääntelyä perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Rajoitun lausunnossani käsittelemään hallituksen esitystä vain valiokunnan minulle osoittamien kysymysten osalta.

Käytössäni ovat olleet sosiaali- ja terveysministeriön lisäselvitykset perustuslakivaliokunnalle (14.10.2025, 21.10.2025) sekä Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskus Fimean lausunnot perustuslakivaliokunnalle (14.10.2025, 21.10.2025).

Esityksen mukaan lääkelakiin perustuvaa (ks. lääkelain 58 §) reseptilääkkeiden lääketaksaa ehdotetaan leikattavaksi kaikissa taksaluokissa. Muutoksella pyritään toteuttamaan 30 miljoonan euron pysyvä vuosittainen säästö julkiseen talouteen. Muutos toteutettaisiin muuttamalla lääketaksasta annettua valtioneuvoston asetusta (ks. asetusluonnos, HE, s. 223-224). Lisäksi apteekki-verolakia ehdotetaan muutettavaksi (3. lakiehdotus) siten, että apteekkiveron perusteena olisi jatkossa verovelvollisen lääkemyynnin voittomarginaali.

Esityksen sääntelyn kokonaisvaikutuksen arvioidaan esityksen vaikutusarvion mukaan merkitsevän sitä, että uusia laskennallisesti tappiolliseen tulokseen jääviä apteekkeja tulisi 24 ja yhteensä laskennallisesti tappiollisten apteekkien määrä nousisi 45:een. Apteekkeja, joiden laskennallinen liikevoitto jäisi ehdotettujen muutosten jälkeen alle 100 000 euron olisi Suomessa yhteensä 134 kappaletta (HE, s. 87-88).

Ehdotetun lääketaksan muutoksen ja apteekkiveron yhteisvaikutus johtaa siis siihen, että apteekin harjoittaminen elinkeinona muodostuu lukuisten apteekkien osalta taloudellisesti kannattamattomaksi. Erityisesti Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskuksen Fimean lausuntojen perusteella on ilmeistä, että ongelmaan voidaan vain rajoitetusti vaikuttaa apteekkien omilla sopeuttamistoinnilla. Hallituksen esityksessä on ehdotettu määräaikaista mahdollisuutta apteekkarille apteekkiluvastaan luovuttuaan sulkea apteekki tekemällä siitä kirjallisen ilmoituksen Lääkealan turvallisuus- ja kehittämiskeskukselle, jos nyt käsiteltävänä olevien lainsäädännöllisten muutosten

seurauksena apteekkari arvioi, että apteekin pitämiselle ei ole riittäviä taloudellisia edellytyksiä (1. lakiehdotus 53 a §).

Eduskunnan perustuslakivaliokunta on tuoreessa käytännössään tarkastellut verotuksen ankaruutta perustuslain 15 §:n omaisuudensuojasäännöksen kannalta. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain omaisuudensuojasäännöksestä on johdettu konfiskatorisen verotuksen kieltö (HE 309/1993 vp, s. 63). Verotuksen suhdetta omaisuudensuojaan on perustuslakivaliokunnan mielestä nykyisen perustuslain oloissa syytä arvioida perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojan yleislausekkeen kannalta. Verolain tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Valiokunta on kiinnittänyt tältä kannalta huomiota siihen, että perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Siten ei ole tarpeen erikseen tarkastella omaisuudensuojan rajoitusedellytyksiin kuuluvaa vaatimusta oikeusturvan toteutumisesta eikä sitä, täyttääkö verolaki lailla säättämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Verotus, joka perustuu perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaiselle sääntelylle, täyttää myös vastaavat yleiset rajoitusedellytykset. Lisäksi verotukselle on yleensä jo lähtökohtaisesti osoitettavissa perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä fiskaalisia tavoitteita (PeVL 9/2023 vp, kappale 4). Konfiskatorisen verotuksen kieltöä on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä lähestyä perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävän oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. 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 9/2023 vp, kappale 5, PeVL 31/2025 vp, kappale 20).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan 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 (PeVL 31/2025 vp, kappale 21).

Verotuksella sinänsä on vaikutusta elinkeinotoiminnan kannattavuuteen ja elinkeinonharjoittajan on otettava huomioon myös verotukseen liittyvät seikat arvioidessaan elinkeinonharjoittamisen taloudellisia edellytyksiä. Perustuslakivaliokunta on toisaalta yleisesti katsonut, että elinkeinovapauden kannalta ongelmallisena voidaan pitää sitä, jos esimerkiksi elinkeinoluvan ehdot rajoittavat mahdollisuutta harjoittaa taloudellisesti kannattavasti elinkeinotoimintaa (PeVL 13/2025 vp, kappale 4). Apteekkitoiminnan osalta on huomionarvoista, että kyse on erittäin säännellystä toimialasta, jonka harjoittaminen on luvanvaraista ja jossa esimerkiksi apteekkitoiminnan harjoittajan ei ole mahdollisuutta vaikuttaa lääkkeiden hintoihin.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut lääkelain 58 §:ään sisältyvää hintasääntelyä omaisuudensuojan näkökulmasta. Sääntelyn taustalla oli valiokunnan mukaan perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä pyrkimys kohtuullistuttaa lääkkeiden hintoja ja hillitä erityisesti kalliimpien lääkevalmisteiden hintojen nousua. Valiokunta piti lääkkeiden hintasääntelyä lähtökohdiltaan painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimana. Valiokunta antoi merkitystä sille, että yksittäisestä lääkevalmisteesta saatavan myyntikatteen vaikutus apteekin kokonaisliikevaihtoon voitiin arvioida verraten vähäiseksi ottaen huomioon, että apteekkimaksu (= nykyinen apteekki-vero) määräytyi apteekin koko liikevaihdon perusteella (PeVL 49/2005 vp, s. 2-3).

Käsillä olevassa arviointitilanteessa valtiosääntöoikeudelliseksi ongelmaksi elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan näkökulmasta muodostuu se, että hallituksen esityksessä tarkoitettu lääketaksan ja apteekkiveron yhdistelmä merkitsee sitä, että apteekkitoiminnan harjoittaminen muodostuu nyt ehdotettujen lainsäädännöllisten ratkaisujen johdosta lukuisten apteekkiluvan haltijoiden kohdalla taloudellisesti kannattamattomiksi. On sinänsä selvää, että apteekkitoiminnan kaltaisella vahvasti säännellyllä toimialalla toiminnan harjoittajat joutuvat ottamaan huomioon sen, että lainsäätäjä voi tehdä muutoksia, joilla on vaikutusta myös elinkeinotoiminnan kannattavuuteen. Tästä huolimatta järjestelmän äkilliset ja poikkeukselliset muutokset voivat olla ongelmallisia luvanhaltijan perusteltujen odotusten suojan näkökulmasta (vrt. PeVL 49/2025 vp, s. 2).

Pidän ehdotettua sääntelykokonaisuutta valtiosääntöoikeudellisesti ongelmallisena perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatu elinkeinovapauden kannalta siltä osin kuin ehdotetut lääketaksan muutokset yhdessä apteekkiveron kanssa johtavat siihen, että apteekkitoiminta muodostuu lukuisten sitä nykyisin apteekkiluvan perusteella harjoittavien kannalta taloudellisesti kannattamattomaksi ja useiden apteekkien osalta selvästi tappiolliseksi. Tällaisessa kontekstissa näyttää siltä, että apteekkivero muodostuu ainakin osan apteekkitoiminnan harjoittajien kohdalla omaisuudensuojan näkökulmasta ongelmalliseksi konfiskatoriseksi veroksi. En pidä myöskään perustuslain 15 §:n ja 18 §:n 1 momentin näkökulmasta riittävänä tai asianmukaisena ratkaisuna sitä, että apteekkitoiminnan harjoittajalle mahdollistetaan lainsäädännön aiheuttamassa kannattamattomuustilanteessa mahdollisuus luopua nopeutetusti apteekkitoiminnan harjoittamisesta (1. lakiehdotuksen 53 a §). Elinkeinovapautta ei turvaa mahdollisuus luopua harjoittamasta elinkeinoa. Apteekkitoiminnasta luopuminen saattaa itsessään johtaa myös merkittäviin taloudellisiin menetyksiin (esim. apteekkitoiminnan harjoittamisesta johtuvien investointien, kuten lainsäädännön edellyttämän lääkevaraston ylläpitämisen johdosta), millä on merkitystä omaisuudensuojan näkökulmasta.

Kiinnitän huomiota myös siihen, että hallituksen esityksen perusteella lääketaksan muutokset toteutettaisiin valtioneuvoston asetuksen muutoksella eikä suoraan lääkelakia muuttamalla. Vaikka lääkelain 58 §:ssä säädetään yleisesti lääketaksan sisältöön vaikuttavista tekijöistä, voidaan

perustuslain 15 §:n ja 18 §:n 1 momentin sekä perustuslain 80 §:n kannalta pitää ongelmallisena, että ehdotetunkaltainen muutos, joka voi johtaa apteekkitoiminnan kannattamattomuuteen elinkeinona, toteutettaisiin käytännössä asetustasolla. Sääntelyn merkitystä ilmentää se, että asetustasoisen lääketaksan muutoksella tavoitellaan 30 miljoonan euron vuotuista säästötavoitetta (HE, s. 157). Kun kyse on elinkeinovapauteen ja omaisuudensuojaan vaikuttavasta sääntelystä, tulisi lääketaksaa koskevaa laintasoista sääntelyä merkittävästi täsmentää.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioimaan ehdotuksia myös perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta. Kyseisen perustuslain säännöksen mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut. Julkisen vallan on turvattava sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuus, mutta säännös ei edellytä, että julkisyhteisöt itse huolehtivat kaikkien sosiaali- ja terveyspalvelujen saatavuudesta. Säännöksestä kuitenkin seuraa, että lainsäädännöllä on huolehdittava riittävien palvelujen turvaamisesta (HE 309/1993 vp, s. 71). Apteekkipalvelujen riittävyys kuuluu perustuslain 19 §:n 3 momentissa tarkoitettujen terveyspalvelujen piiriin, vaikka apteekkitoiminta on ulkoistettu yksityisille elinkeinonharjoittajille, joskin hyvin vahvasti lainsäädännöllä sidottuna toimintana.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin kannalta tilanne muodostuu kriittiseksi, jos maan jossakin osassa apteekkipalvelujen tarjonta vakavasti vaarantuu. Fimean lausunnon perusteella tappiollisista apteekeista kolme on reseptilääkkeiden ja apteekkipalveluiden saavutettavuuden näkökulmasta kriittisiä. Apteeekeista, joiden tulos on välillä 0 – 100 000 euroa, kriittisiä on Fimean mukaan 30 apteekkia (ks. Fimean lausunto 21.10.2025). Esityksen perustelujen mukaan laskennallisesti tappiolliset uudet apteekit sijoittuvat 15 eri hyvinvointialueelle, niistä lähes puolet kuitenkin Uudellemaalle (HE, s. 87).

Tämän perusteella näyttää siltä, etteivät ehdotetut lainsäädännölliset muutokset johda välittömästi niin merkittävään apteekkiverkoston harvenemiseen, että perustuslain 19 §:n 3 momentin vaatimus riittävästä terveyspalveluista tältä osin suoranaisesti vaarantuisi. Apteekkipalveluiden saatavuutta on kuitenkin perusteltua tarkoin seurata erityisesti Fimean lausunnosta ilmenevän kehityssuuntauksen johdosta.