

LAUSUNTO

Itä-Suomen yliopiston apteekki kiittää mahdollisuudesta saada antaa lausunto Eduskunnan Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (StV) Sosiaali- ja terveysministeriön vastineesta VN/14214/2025-STM-134 liittyen hallituksen esitykseen HE111/2025vp. Tämä lausunto keskittyy ainoastaan edellä mainittuun vastineeseen. Olemme lausuneet hallituksen esityksestä laajemmin StV:lle, talousvaliokunnalle ja valtiovarainvaliokunnan verojaokselle. Aiemmissa lausunnoissa on tuotu esiin progressiivisen apteekkiveron ongelmat kilpailulakien ja valtion tuen näkökulmista; ko. asiat ovat osa HE 111/2025 problematiikkaa eikä niitä tule jättää kokonaisuudessa huomioimatta.

1. Taustaa

Perustuslain omaisuuden suoja koskee kaikkia Suomessa toimivia yrityksiä ja kansalaisia. Ketään ei saa asettaa perustuslain näkökulmasta eriarvoiseen asemaan ilman hyväksyttävää perustetta.

Liikevaihdon ja myyntikatteiden isojen apteekkien kohdalla progressiivisen apteekkiveron on osoitettu olevan konfiskatorinen ja rikkovan perustuslain 15 §:n turvaamaa omaisuuden suojaa (*Verotus-lehti 3/2025, Apteekkivero ja omaisuudensuoja*) jo ennen HE 111/2025 mahdollista tulemistakin lakimuutoksena voimaan.

Hallituksen esitys (HE 111/2025) oli käsittelyssä Valtiovarainvaliokunnan verojaoksessa. Valiokunnan lausunnossa (VaVL 9/2025 vp) todetaan seuraavasti: *”Sinällään valiokunta toteaa yleisellä tasolla näkemyksensä, että **mikään vero ei saa olla kohtuuton tai konfiskatorinen.**”*

Hallituksen esitys (HE 111/2025) oli käsittelyssä Talousvaliokunnassa. Valiokunta totesi lausunnossaan (TaVL 41/2025 vp): *”Talousvaliokunta toteaa saamansa selvityksen perustella, että **esitetyllä veroratkaisulla ei ratkaista apteekkiverotuksen systeemistä ongelmaa, eli sitä, että apteekkiverotuksen merkitys apteekkien välisenä tulontasaajana on heikentynyt ajan myötä.**”*

Hallituksen esitys (HE 111/2025) oli käsittelyssä Perustuslakivaliokunnassa. Perustuslakivaliokunta lausui mm. seuraavasti (PeVL 46/2025 vp):

- *”apteekkitoiminnan harjoittaminen muodostuu nyt ehdotettujen lainsäädännöllisten ratkaisujen johdosta joidenkin apteekkiluvan haltijoiden kohdalla taloudellisesti kannattamattomaksi siten, **ettei elinkeinonharjoittajalla ole toimialaa koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn vuoksi mahdollisuutta korjata tilannetta omilla sopeuttamistoimilla.**”*
- *”Taksiliikenteen enimmäishintasäännöstelyn osalta perustuslakivaliokunta on katsonut ([PeVL 31/2006 vp](#), s. 4), että on **elinkeinonharjoittajan näkökulmasta olennaista, että kuluttajahintojen tulee olla kustannussuuntautuneita siten, että niihin sisältyy kohtuullinen voitto.**”*
- *”Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntelykokonaisuus muodostuu nyt käsillä olevassa erityisessä sääntely-yhteydessä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatuksi elinkeinovapauden kannalta siltä osin kuin ehdotetut lääketaksan muutokset yhdessä apteekkiveron kanssa johtavat siihen, että **apteekkitoiminta muodostuu sitä nykyisin apteekkiluvan perusteella harjoittavien kannalta taloudellisesti kannattamattomaksi ja useiden apteekkien osalta selvästi tappiolliseksi.** Sosiaali- ja terveysvaliokunnan on muutettava apteekkitoimintaa koskevaa lainsäädäntöä siten, että se tuottaa mahdollisuudet kannattavan liiketoiminnan harjoittamiseen myös niille apteekkeille, joille nyt ehdotettu sääntely*

parhaan käytettävissä olevan tiedon valossa merkitsisi toiminnan muuttumista kannattamattomaksi.”.

On täysin kiistatonta, että apteekkiverosta on muodostunut Itä-Suomen yliopiston apteekille konfiskatorinen ja siten perustuslain vastainen, kuten PeV lausunnossaan 46/2025 vp linjasi. Tämä on tuotu laskelmin ja dokumentoidusti sekä poliittisten päättäjien että virkahenkilöiden tietoon, mm.:

- Itä-Suomen yliopiston apteekin lausunto luonnokseen hallituksen esitykseksi (lausuntopyyntöön diaarinumero: VN/14214/2025)
- Itä-Suomen yliopiston apteekin lausunto Eduskunnan verojaokselle (liittyen valtiovarainvaliokunnan lausuntoon VaVL 9/2025 vp)
- Itä-Suomen yliopiston apteekin lausunto ja kuuleminen, Talousvaliokunta (liittyen talousvaliokunnan lausuntoon TaVL 41/2025 vp)
- Itä-Suomen yliopiston apteekin lausunto, Sosiaali- ja terveysvaliokunta 12.11.2025

2. Sosiaali- ja terveysministeriön vastine on yleisen oikeustajun vastainen

Sosiaali- ja terveysministeriö toteaa vastineessaan (VN/14214/2025-STM-134, kohta 2.2.1):

*”Perustuslakivaliokunnan on edellä mainitun kohdan nojalla tulkittava tarkoittaneen sellaisilla apteekeilla, joille nyt ehdotettu sääntely merkitsisi toiminnan muuttumista kannattamattomaksi, niitä 24 uutta apteekkia, joiden arvioidaan ehdotettujen muutosten myötä muuttuvan laskennallisesti tappiolliseksi. **Tässä yhteydessä ei ole tarpeen tarkastella sellaisia apteekkeja, joiden toiminta olisi laskennallisesti tappiollista jo ennen muutosten tekemistä** (edellä viitatu 21 apteekkia).”.*

Itä-Suomen yliopiston apteekki pitää Sosiaali- ja terveysministeriön PeV:n lausunnon tulkintaa käsittämättömänä, vääränä ja yleisen oikeustajun vastaisena. Sosiaali- ja terveysministeriön tulkinnan mukaan sellaisen apteekin omaisuus, jonka liiketoiminta on muodostunut kannattamattomaksi lääketaksan ja apteekkiveron vuoksi ennen HE 111/2025 voimaantuloa, ei nauti Suomen perustuslain 15 § mukaista omaisuuden suojaa. Sosiaali- ja terveysministeriön tulkinnan mukaan, ainoastaan sellaiset apteekit, joiden liiketoiminta muuttuu HE 111/2025 johdosta kannattamattomaksi, ovat perustuslain omaisuuden suojan piirissä. Jos Sosiaali- ja terveysvaliokunta hyväksyy tämän tulkinnan perustuslakivaliokunnan lausunnosta, ja tulkinnan perusteella saatetaan Suomessa voimaan lainsäädäntöä, tulee tämä herättämään paljon julkista keskustelua perustuslain ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen tarkoitushakuisesta tulkinnasta.

Se, missä ajallisessa vaiheessa valtioneuvoston asettama lääketaksa ja progressiivinen apteekkivero ovat aiheuttaneet apteekin tappiollisuuden, ei ole hyväksyttävä peruste kohdella apteekkeja eriarvoisesti perustuslain edessä.

3. Lääkemyyntin tappiollisuutta ei voi velvoittaa kompensoimaan muulla liiketoiminnalla

Sosiaali- ja terveysministeriö linjaa vastineessaan, että apteekkien muu kuin lääkemyynti tulee huomioida apteekin kannattavuuden arvioinnissa. Suomen apteekit tekevät julkista palveluvelvoitetta ja apteekkien lakisääteinen velvollisuus on huolehtia alueensa lääkehuollosta. Sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (artikla 14) jäsenvaltiot veloitetaan huolehtimaan julkista palvelutehtävää tekevien (ns. SGEI toiminta) toimijoiden riittävästä resursoinnista. Tämä sisältää toiminnan aiheuttamat kulut, investointivaran ja näiden jälkeen kohtuullisen voiton. Perustuslakivaliokunta on lausunut SEUT:n linjausten mukaan, mm. PeVL 31/2006 vp. Lisäksi Suomen voimassa olevassa lainsäädännössä taataan julkista palveluvelvoitetta tekeville kohtuullinen tuotto (Laki sähkö- ja maakaasumarkkinoiden valvonnasta). Yksiselitteisesti, jäsenvaltio ei voi vaatia

palvelutehtävää tekevien yritysten rahoittavan palvelutehtävän muulla liiketoiminnalla tai omalla omaisuudellaan (tämä on taustoitettu laajemmin: Itä-Suomen yliopiston lausunto ja kuuleminen, Talousvaliokunta, liittyen TaVL 41/2025 vp). Sosiaali- ja terveysministeriön ehdotus lakisääteisen tehtävän rahoittamisesta muulla liiketoiminnalla on vailla minkäänlaista juridista pohjaa tai perustetta.

4. Johtopäätökset

Perustuslakivaliokunnan Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle (StV) antaman lausunnon perusteella on selvää, että lääketaksan ja progressiivisen apteekkiveron yhdistelmästä on muodostunut perustuslain 15 § omaisuuden suojan vastainen osalla apteekeista. Lisäksi Talousvaliokunta lausui StV:lle, ettei progressiivinen apteekkivero toimi enää tulontasaajana apteekkien välillä. Sosiaali- ja terveysministeriön antama vastine (VN/14214/2025-STM-134) ei muuta perustuslain vastaisuutta Itä-Suomen yliopiston apteekin kohdalla.

Sosiaali- ja terveysministeriön vastine asettaa saman toimialan toimijat tarkoitushakuisesti eriarvoiseen asemaan Suomen perustuslain edessä.

Edellä esitetyn vuoksi Sosiaali- ja terveysministeriön vastineessaan esittämin muutoksin hallituksen esitystä HE 111/2025 ei ole mahdollista saattaa osaksi Suomen lainsäädäntöä.

5. Toimenpiteet

Ymmärrämme valtiontalouden haasteet, mutta näistä haasteista huolimatta apteekkiveron tulee olla sellainen, että se ei riko perustuslain turvaamaa omaisuudensuojaa ja sen tulee täyttää EU-oikeudelliset vaatimukset. Kuten olemme tässä lausunnossa ja aiemmissa lausunnoissamme kuvanneet, esitetty apteekkiveromallia ei ole esittämillämme perusteilla mahdollista saattaa osaksi Suomen lainsäädäntöä. Ensisijaisesti sen valmistelua tulee jatkaa ja ottaa vakavasti huomioon kaikki se, mitä olemme lausunnoissamme esittäneet. Näin siis siitäkin huolimatta, että valmistelu ottaa varmasti oman aikansa, sillä muutostarpeet hallituksen esitysluonnokseen ovat perustavanlaatuisia.

Apteekkitalouteen vuosien saatossa syntyneet juridiset ongelmat voidaan ratkaista seuraavasti:

- Ratkaisu 1, apteekkivero poistetaan. Tämä laskee valtion lääkekustannuksia koska lääketaksaa voidaan samaan aikaan alentaa. Samalla apteekkiverokertymä menetetään, mutta toimenpide on valtiontaloudelle kustannusneutraali lääketaksan alentamisen kautta. Suomessa on vain muutamia apteekkeja (STM ja KKV raportit), jotka ovat lääkehuollon kannalta kriittisiä ja tarvitsevat erillistuen selvittääkseen lääkehuollon velvoitteistaan.
- Ratkaisu 2, apteekkiverosta tehdään tasavero siten, että alle 200.000 eur myyntikatteelliset apteekit ovat vapautettuja apteekkiverosta.
- Ratkaisu 3, apteekkiverotaulukko on sellainen, jonka perusteella myös suurempaa apteekkiveroa (suurempi vero-%) maksavat apteekit voivat tehdä lakisääteisen lääkehuollon kannattavasti.

Kuopiossa 28. marraskuuta 2025

Itä-Suomen yliopiston apteekki