

LAUSUNTO EDUSKUNNAN SOSIAALI- JA TERVEYSVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE APTEEKKITALOUDEN UUDISTUSTA JA LÄÄKESÄÄSTÖJEN TOIMEENPANOA KOSKEVAKSI LAINSÄÄDÄNNÖKSI (HE 111/2025 VP)

Eduskunnan sosiaali- ja terveysvaliokunnan pyytämänä lausuntona esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on saanut sosiaali- ja terveysministeriöltä vastineen (25.11.2025, VN/14214/2025-STM-134) hallituksen esityksestä 111/2025 vp eduskunnalle apteekkilouden uudistusta ja lääkesäästöjen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Vastineessa ehdotetaan tehtäväksi muutoksia hallituksen esityksessä ehdotettuun malliin esityksestä annetun perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 46/2025 vp perusteella.

Sosiaali- ja terveysvaliokunta pyytää lausuntoa vastineessa olevasta ministeriön ehdotuksesta liittyen siihen, onko siinä huomioitu riittävällä tavalla perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomiot vai jääkö vastineen ehdotuksesta sellaista valtiosääntöoikeudellista epäselvyyttä, mikä edellyttäisi eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaisesti lausuntoa perustuslakivaliokunnalta.

Seuraava arvioni on valtiosääntöoikeudellinen ja rajautuu sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausuntopyynnön mukaisesti kysymykseen siitä, onko sosiaali- ja terveysvaliokunnan käsiteltävänä olevaa hallituksen esitystä (HE 111/2025 vp) koskevassa sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa otettu riittävällä tavalla huomioon perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudelliset huomiot vai jääkö vastineessa olevan ehdotuksen perustuslainmukaisuudesta epäselvyyttä eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettulla tavalla.

Arvioinnin valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

Eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaan ”Jos valiokunnassa valmistelevasti käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimukseen on epäselvyyttä, valiokunnan tulee pyytää asiasta lausunto perustuslakivaliokunnalta.” Eduskunnan työjärjestyksen esitöissä ei ole avattu tarkemmin, mitä 38 §:n 2 momentissa ilmaistulla ”epäselvyydellä” tarkoitetaan. Esitöissä todetaan vain, että säännös ”täydentää perustuslain 74 §:n säännöstä” (PNE 1/1999 vp). Perustuslakivaliokunnan mietinnössä asiasta ei sanota mitään (PeVM 9/1999 vp). Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan ”perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimukseen.”

Käsittelyssä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi lääkelakia, apteekkiverolakia, sähköisestä lääkemääräyksestä annettua lakia ja sairausvakuutuslakia. Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon PeVL 46/2025 vp. Perustuslakivaliokunta esitti, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta 1. ja 2. lakiehdotus vain, jos valiokunnan omaisuudensuojasta ja elinkeinovapaudesta esittämä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi nousee elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan näkökulmasta se, että apteekkitoiminnan harjoittaminen muodostuu esityksessä ehdotettujen lainsäädännöllisten ratkaisujen johdosta joidenkin apteekkiluvan haltijoiden kohdalla taloudellisesti kannattamattomaksi siten, ettei elinkeinonharjoittajalla ole toimialaa koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn vuoksi mahdollisuutta korjata tilannetta omilla sopeuttamistoimilla. (PeVL 46/2025 vp, kappale 14.) Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, ettei elinkeinovapautta turvaa mahdollisuus luopua harjoittamasta elinkeinoista (PeVL 46/2025 vp, kappale 18).

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu sääntelykokonaisuus muodostuu käsillä olevassa erityisessä sääntely-yhteydessä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi perustuslain 15 §:n omaisuudensuojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun 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 terveystieteiden valiokunnan on muutettava apteekkitoimintaa koskevaa lainsäädäntöä siten, että se tuottaa mahdollisuudet kannattavan liiketoiminnan harjoittamiseen myös niille apteekeille, joille nyt

ehdotettu sääntely parhaan käytettävissä olevan tiedon valossa merkitsisi toiminnan muuttumista kannattamattomaksi. Tämä on edellytyksenä sille, että 1. ja 2. lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. (PeVL 46/2025 vp, kappale 17.)

Asiassa on siten valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava sitä, onko vastineessa ehdotettu muutettavaksi 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. Perustuslakivaliokunta on tältä osin viitannut siihen, että esityksessä 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.

Vastine

Sosiaali- ja terveysministeriö on esittänyt vastineessa perustuslakivaliokunnan lausunnon nojalla muutosehdotuksensa hallituksen esitykseen perusteluineen. Vastikkeessa (s. 1–2) on nostettu esille perustuslakivaliokunnan lausunnon kappaleessa 17 oleva valtiosääntöoikeudellinen huomautus. Lisäksi vastineessa (s. 2) on todettu, että sääntelymuutokselle asetetaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa kaksi edellytystä. Sosiaali- ja terveysvaliokunnassa tehtävän lainsäädäntömuutoksen tulisi olla ensinnäkin sellainen, että se ”tuottaa mahdollisuudet kannattavan liiketoiminnan harjoittamiseen myös niille apteekkeille, joille nyt ehdotettu sääntely parhaan käytettävissä olevan tiedon valossa merkitsisi toiminnan muuttumista kannattamattomaksi”. Toiseksi lainsäädäntömuutoksen tulisi kohdistua ”apteekkitoimintaa koskevaan lainsäädäntöön”. Viimeksi mainitun edellytyksen osalta vastineessa (s. 4) on katsottu perustuslakivaliokunnan tarkoittaneen ongelmalliseksi muodostuvan yhtäältä verotuksen ankaruus ja apteekkitalouden eli hinta- ja verosääntelyn äkilliset ja poikkeukselliset muutokset sekä toisaalta se, että apteekkitoiminnan vahva sääntely merkitsee apteekkeille rajallisia mahdollisuuksia sopeuttaa toimintaansa. Lääkkeiden hintasääntelyn ja apteekkiverotuksen on katsottu vastineessa (s. 5) olevan osa apteekkitoiminnan kokonaisuutta.

Vastineessa on tarkasteltu kysymystä perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetystä muutoksesta hallituksen esitykseen seuraavien asiakysymysten kautta (s. 2–9): Apteekit, joiden toiminta muuttuisi kannattamattomaksi; Erillisyyhtiöiden huomiointi osana apteekkiliiketoimintaa; Apteekit, joiden toiminta muuttuisi kannattamattomaksi (erillisyyhtiöt huomioiden); Apteekkitoimintaa koskevaan lainsäädäntöön kohdistuva sääntelymuutos; Laskennallisesti tappiollisten apteekkien mahdollisuudet sopeuttaa toimintaansa; Vaihtoehtona

Apteekkiveroasteikon ns. nollarajan korotus; Vaihtoehtona muutettu apteekkiveroasteikko; Vaikutusten arvioinnissa huomioitavia seikkoja. Lopuksi (s. 9–12) on esitetty muutosehdotuksia hallituksen esitykseen pykälineen ja perusteluineen.

Vastineessa on katsottu, että perustuslakivaliokunta on tarkoittanut sellaisilla apteekeilla, joille nyt ehdotettu sääntely merkitsisi toiminnan muuttumista kannattamattomaksi, niitä 24 uutta apteekkia, joiden arvioidaan ehdotettujen muutosten myötä muuttuvan laskennallisesti tappiolliseksi. Vastineessa (s. 2) on lisäksi päivitetty tällaisten tappiollisten apteekkien määrää Fimealta 19.11.2025 saatujen päivitettyjen tietojen mukaisesti 24:stä 26:een.

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää perusteltuna, että apteekkiliiketoimintaa arvioitaisiin kokonaisuutena, ottaen huomioon myös apteekkien yhteydessä toimivat erillisyhtiöt. Vastineessa viitataan siihen, että hallituksen esityksen taloudellisten vaikutusten arvioinnissa on todettu (s. 87), että jos apteekkien yhteydessä toimivat osakeyhtiöt eli ns. erillisyhtiöt huomioidaan arvioinnissa, uusia laskennallisesti tappiollisia apteekkeja olisi 13. Vastineessa on myös arvioitu (s. 6), onko tällaisissa 13 apteekissa mahdollista jatkaa kannattavaa liiketoimintaa ehdotetuista muutoksista huolimatta.

Vastineessa (s. 5) on kiinnitetty huomiota hallituksen esityksessä (s. 89) esille tuotuihin esimerkkeihin niistä sopeuttamistoimista, joihin apteekin olisi mahdollista ryhtyä. Sosiaali- ja terveysministeriön arvioinnissa on katsottu (s. 6), että apteekin sijaintiin, varastointiin, tiloihin, henkilökuntaan, aukioloaikoihin kohdistuvat muutokset eivät täyttäisi perustuslakivaliokunnan lainsäädäntömuutokselle asettamaa ensimmäistä edellytystä. Lisäksi ministeriö katsoo (s. 6), että hintasääntelymuutosten kohdentaminen perustuslakivaliokunnan edellyttämien tavoin ei ole mahdollista, minkä vuoksi hintasääntelyä ei tässä yhteydessä arvioitu tarkemmin.

Sen sijaan vastineessa ehdotetaan, että hallituksen esityksessä ehdotettua lakia apteekkiverolain muuttamisesta muutettaisiin ehdotetun 6 §:n osalta perustuslakivaliokunnan lausunnossaan antaman valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen ottamiseksi asianmukaisesti huomioon. Ehdotetun 6 §:n apteekkiveroasteikkoa ehdotetaan muutettavan siten, että apteekkiveron nollaraja korotettaisiin 200 000 eurosta 250 000 euroon ja veron määriä asteikon veroportaiden alarajoilla muutettaisiin nollarajan korotuksen edellyttämällä tavalla. Ehdotettu muutos vähentäisi esityksessä ehdotettujen muutosten seurauksena laskennallisesti tappiolliseksi tulevien uusien apteekkien lukumäärää. Lisäksi ehdotus vahvistaisi kaikkien apteekkien mahdollisuutta kannattavan liiketoiminnan harjoittamiseen ja toisi helpotusta erityisesti pienille apteekeille. Ehdotus myös vahvistaisi laskennallisesti tappiollisiksi apteekkeiksi jäävien apteekkien taloutta.

Sosiaali- ja terveysministeriö ehdottaa myös, että hallituksen esityksessä ehdotettuun lakiin apteekkiverolain muuttamiseksi lisättäisiin siirtymäsäännös lain toimeenpanon tukemiseksi ensimmäisen vuoden aikana. Siirtymäsäännöksellä pyritään varmistamaan riittävä aika lain toimeenpanemiseksi. Muilta osin esityksessä ehdotetut muutokset lääkelakiin, apteekkiverolakiin, sähköisestä lääkemääräyksestä annettuun lakiin ja sairausvakuutuslakiin tulisi ministeriön mukaan hyväksyä hallituksen esityksen mukaisena.

Arvio

Vastineessa on kiinnitetty asianmukaisesti huomiota perustuslakivaliokunnan lausunnon säätämisyjärjestyskysymykseen välttämättömyydestä muuttaa 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 (PeVL 46/2025 vp, kappale 17).

Vastineessa on esitetty varsin laajaa selvitystä niistä apteekkeista, joiden toiminta voisi muuttua kannattamattomaksi hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn perusteella. Vastineessa pyritään nähdäkseni osoittamaan eri tavoin, että ehdotetun sääntelyn seurauksena tappiollisiksi muodostuisi hyvin pieni määrä apteekkeja tai ei yhtään apteekkia, etenkin, mikäli ne tekisivät sopeutustoimia. Tehtyä arviointia voi luonnehtia osin monipolvisiksi ja spekulatiivisiksi siten, että arvioinnin oikeellisuutta on vaikea todentaa. Esimerkiksi pelkät toteamukset siitä, että jonkin apteekin tai joidenkin apteekkien voisi olla todennäköisesti mahdollista sopeuttaa toimintaansa (s. 6–8), jäävät avoimiksi. Kannattamattomuutta koskevien arvioiden tarkastelu edellyttäisi myös osin muuta kuin valtiosäätöoikeudellista asiantuntemusta.

Sosiaali- ja terveysministeriö on valmistellut vastineen muutosehdotuksia yhteistyössä Fimean kanssa ja tiedot laskennallisesti tappiollisista apteekkeista perustuvat Fimealta saatuihin tietoihin. Vastineen (s. 9) mukaan Fimealta saadut tiedot puolestaan perustuvat apteekkarien itse ilmoittamiin tietoihin, ja tiedot eivät välttämättä kuvaa täysin läpinäkyvästi sitä, minkälainen taloudellinen tilanne apteekilla on. Mainittujen seikkojen perusteella on mielestäni yhtäältä ilmeistä, että käytettävissä oleviin tietoihin liittyy epävarmuutta, mutta että toisaalta vastineessa on tehty arviointia perustuslakivaliokunnan lausunnossa edellytetyllä tavalla ”parhaan käytettävissä olevan tiedon valossa” (PeVL 46/2025 vp, kappale 17).

Näkemykseni mukaan vastineessa osin tehty rajautuminen niihin 26 uuteen apteekkiin, joiden arvioidaan ehdotettujen muutosten myötä muuttuvan laskennallisesti tappiolliseksi, vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoittamaa. Perustuslakivaliokunta on viitannut lausunnossaan ”nyt ehdotettuun lainsäätöön” ja katsonut, että ”käsillä olevassa arviointitilanteessa valtiosääntöoikeudelliseksi kysymykseksi elinkeinovapauden ja omaisuudensuojan näkökulmasta muodostuu se, että apteekkitoiminnan harjoittaminen muodostuu nyt ehdotettujen lainsäädännöllisten ratkaisujen johdosta joidenkin apteekkiluvan haltijoiden kohdalla taloudellisesti kannattamattomaksi” (PeVL 46/2025 vp, kappale 14) ja ”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” (PeVL 46/2025 vp, kappale 17).

Vastineessa on tehty varsin laajamittaista arviointia käytettävissä olevista vaihtoehdoista perustuslakivaliokunnan edellyttämän muutoksen toteuttamiseksi. Erillisyhtiöiden hyödyntämistä apteekin liiketoiminnassa pidetään vastineessa yhtenä mahdollisena sopeuttamistoimena, johon apteekki voisi ryhtyä voimassa olevan sääntelyn nojalla. On huomionarvoista, että tappiollisten apteekkien määrä puolittuisi vastineen mukaan (s. 3), jos jo olemassa olevat erillisyhtiöt otettaisiin huomioon. Valtiosääntöoikeudellisesti on merkitystä etenkin perustuslain 18 §:n toteutumisen kannalta myös sillä, että ehdotuksessa ei velvoiteta apteekkeja perustamaan erillisyhtiöitä. Ylipäänsä on pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena, ettei erillisyhtiötä pidetä vastineessa ainoana mahdollisena sopeutustoimena eikä tätä koskien ehdoteta lainsäädäntömuutoksia.

Myöskään apteekkitoiminnan erityislainsäädännön muuttaminen ei vastineessa perustelulla tavoin täyttäisi perustuslakivaliokunnan edellyttämää. Pidän sinänsä mahdollisena ja perusteltuna myös kantaa siitä, että hintasääntelyn muutoksia ei ehdoteta. Tältä osin vastineessa olisi ollut kuitenkin suotavaa avata mainittua tematiikkaa nyt tehtyä laajemmin etenkin, kun perustuslakivaliokunnan lausunnossa on nimenomaisesti mainittu lääketaksan muutokset (PeVL 46/2025 vp, kappale 17). Käsitykseni mukaan perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan kuitenkaan suoranaisesti edellyttänyt, että välttämättömäksi arvioitu muutos tulisi saada aikaan juuri hinta- tai lääketaksasääntelyn muutoksin.

Pidän vastineessa ehdotettua apteekkiveroasteikon korottamista perustuslakivaliokunnan lausunnossaan edellytettämän mukaisena lainsäädäntötoimena. Vastineessa on tältä osin esitetty asianmukaisia perusteluja. Ehdotettu apteekkiveroasteikon muutos siten, että apteekkiveron nollaraja korotettaisiin 200 000 eurosta 250 000 euroon ja veron määriä asteikon veroportaiden

alarajoilla muutettaisiin nollarajan korotuksen edellyttämällä tavalla, vähentäisi hallituksen esityksessä ehdotettujen muutosten seurauksena laskennallisesti tappiolliseksi tulevien uusien apteekkien lukumäärää. Lisäksi ehdotus vahvistaisi kaikkien apteekkien mahdollisuutta kannattavan liiketoiminnan harjoittamiseen ja toisi helpotusta erityisesti pienille apteekeille. Ehdotus myös vahvistaisi laskennallisesti tappiollisiksi apteekeiksi jäävien apteekkien taloutta. Katson siten, että vastineeseen sisältyvä ehdotus hallituksen esityksessä ehdotetun apteekkiverolain muuttamisesta annetun lakiehdotuksen 6 §:n muutokseksi täyttää perustuslakivaliokunnan lausunnossaan säätämisyjärjestyskysymyksenä asettamat vaatimukset.

Kokonaisarvioni on, että sosiaali- ja terveysministeriön vastineessa on otettu riittävällä tavalla huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 46/2025 vp esitetyt valtiosääntöoikeudelliset huomiot. Käsillä ei mielestäni ole sellaista eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentin mukaista epäselvyyttä vastineessa ehdotetun muutoksen perustuslainmukaisuudesta, että asiasta olisi vielä hankittava perustuslakivaliokunnan lausunto.