

Verohallinto

Verotusyksikkö

Lausunto luonnoksesta Verohallinnon ohjeeksi koskien terveyden- ja sairaanhoidon arvonlisäverotusta

Lausuntopyyntö

Diaarinro VH/5918/00.01.00/2025

Verohallinto on 25.11.2025 pyytänyt Suomen Veroasiantuntijat ry:ltä ("SVA") lausuntoa luonnoksesta Verohallinnon ohjeeksi terveyden- ja sairaanhoidon arvonlisäverotuksesta. Kiitämme mahdollisuudesta antaa lausunto ja esitämme seuraavaa.

Yleisiä huomioita

Pidämme hyvänä muutoksena, että läpi ohjeluonnoksen on poistettu toteamus siitä, että "hoidon antaminen on lääketieteellisesti perusteltua, kun potilas tulee hoitoon lääkärin lääketieteellisin perustein antaman määräyksen tai lähetteen perusteella." Lääketieteellisesti perusteltu hoidon antaminen tulee voida tapahtua terveydenhuollon ammattihenkilön toimesta, eikä sitä tule rajata yksinomaan lääkärin määräykseen tai läheteeseen.

Soteri-rekisteröinti

Ohjeluonnoksen kohdassa 2.2 on säilytetty 2.4.2025 teknisenä päivityksenä tehdyt muutokset. Ohjeeseen päivitettiin tuolloin 1.1.2024 voimaan tullutta lakia sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta (741/2023; jäljempänä valvontalaki) koskevaa terminologiaa ja rekisteröintiä koskevaa menettelyä.

Kuten voimassa olevassa ohjeessa, myös nyt päivitetyssä ohjeluonnoksessa verottomuuden edellytyksenä esitetään ja kautta ohjeen mainitaan, että *yksityisen palveluntuottajan olisi rekisteröidyttävä sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontaviraston (Valvira) ylläpitämään valtakunnallisten palveluntuottajien rekisteriin (Soteri) ja lisäksi palveluntuottajan on rekisteröitävä Soteri-rekisteriin se palveluyksikkö tai ne palveluyksiköt, joissa yksityinen palveluntuottaja antaa terveysterveyspalveluja*. Soteri-rekisteröinti on kuitenkin kolmiportainen järjestelmä, jossa palveluyksiköllä tarkoitetaan palveluntuottajan ylläpitämää toiminnallista ja hallinnollisesti järjestettyä kokonaisuutta, jossa tuotetaan sosiaali- ja/tai terveysterveyspalveluja. Palveluyksikkö ei sisällä eikä tarkoita fyysistä toimipaikkaa, jossa potilaita hoidetaan eli terveysterveyspalveluja annetaan. Palveluyksikkö koostuu

yhdestä tai useammasta palvelupisteestä, jotka ovat tosiasiallisia paikkoja, joissa palveluyksikköön rekisteröityjä palveluja tuotetaan. Väärinkäsitysten välttämiseksi ehdotamme, että ohjeluonnosta tarkennetaan oikeilla valvontalain mukaisilla termeillä.

Ohjeluonnoksen kohta 2.2 Yksityinen terveysterveyspalvelujen palveluntuottaja ja kohta 3.4 Työvoiman vuokraaminen terveydenhoitoalalla ovat ristiriitaiset. Kohdassa 2.2 todetaan, että *"Terveysterveys- ja sairaanhoitopalvelun edelleenmyynti voi kuitenkin tietyissä olosuhteissa olla arvonlisäverotonta, vaikka edelleenmyynti ei olisikaan rekisteröity Soteri-rekisteriin. Edellytyksenä tällöin kuitenkin on, että myyntiketjun ensimmäinen myyjä ja se palveluyksikkö, jossa palvelua annetaan, on rekisteröity Soteri-rekisteriin ja että myyntiketjun ensimmäisen myyjän myynti täyttää muutoinkin arvonlisäverottoman terveyden- ja sairaanhoitopalvelun myynnin edellytykset."*

Kohdassa 3.4 sen sijaan todetaan, että *"Kun terveysterveyspalveluja myydään alihankintaketjussa, on jokaisen alihankintaketjun myyjän haettava sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetun lain mukaista palveluntuottajan ja palveluyksikön rekisteröintiä."*

Ohjeen selkeyden lisäämiseksi edellä esitetty ristiriitaisuus tulee poistaa. Lisäksi niissä kohdissa, joissa tarkoitetaan, että palvelunmyyjän tulee rekisteröidä myös palveluyksikkö (tai oikeammin palvelupiste), tulee tämä väärinkäsitysten välttämiseksi ilmaista yksiselitteisesti. Nyt useassa kohdassa mainitaan, että *myyjän tulee olla palveluntuottajana Soteri-rekisterissä ja sen palveluyksikön, jossa palvelua annetaan, tulee olla Soteri-rekisterissä*. Ilmaisua jättää tulokinnanvaraa, onko riittävää, että tilaaja on rekisteröinyt palveluyksikön (oikeammin palvelupisteen).

Terveydenhuollon ammattihenkilön koulutukseen kuuluva hoito (kohta 3.1)

Ohjeluonnoksen kohtaan 3.1 on lisätty kappale, jossa todetaan:

Hoitomudot, jotka eivät itsessään ole sosiaali- ja terveydenhuollon valvonnasta annetussa laissa tarkoitettua terveysterveyspalvelua, mutta joita voidaan käyttää menetelmänä tällaista terveysterveyspalvelua annettaessa, ovat arvonlisäverottomia terveyden- ja sairaanhoitopalveluja, kun kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät:

- *Hoidon antaja on terveydenhuollon ammattihenkilö, joka on suorittanut asianmukaisen kyseistä hoitomuotoa koskevan täydennyskoulutuksen. Hoidon antajan peruskoulutus ja täydennyskoulutus yhdessä antavat yhdessä vaadittavan pätevyyden kyseisen hoidonhoitomudon antamiseen lääketieteellisesti asianmukaisella tavalla.*
- *Hoidon antajan Soteri-rekisteröinti kattaa annettavan hoidon eli kyse on menetelmästä, jota hoidon antaja voi terveydenhuollon ammattihenkilön ominaisuudessa toimien käyttää menetelmänä Soteri-rekisteriin merkitty terveysterveyspalvelua antaessaan. Hoidon antajan on tarvittaessa toimitettava Verohallinnolle Soteri-rekisteröinnin yhteydessä laadittu toimintasuunnitelma, josta Soteri-rekisteröinnin mukaiset palvelut käyvät tarkemmin ilmi.*

- *Palveluntarjoajan markkinoinnista käy ilmi, että palvelua tarjotaan terveydenhuollon ammattihenkilön ominaisuudessa ja asiakas tulee siten hoitoon lääketieteellisellä perusteella.*
- *Hoidon antamisesta laaditaan asianmukaiset potilasasiakirjat ja hoidon antajalla on voimassa oleva potilasvakuutus, joka kattaa kyseisen hoidon antamisen.*

Listauksen kaksi viimeistä edellytystä eivät perustu lainsäädäntöön tai oikeuskäytäntöön. Näin ollen on näkemyksemme mukaan virheellistä vaatia ohjeen mukaisesti, että palvelut olisivat arvonnlisäverottomia, kun kaikki seuraavat edellytykset täyttyvät. Tällaistenkin palvelujen osalta verottomuuden edellytyksenä tulee olla, että niitä antaa asianmukaisen koulutuksen omaava terveydenhuollon ammattihenkilö, jolla on vaadittavat Soteri-rekisteröinnit. Lisäksi ammattihenkilön arvion perusteella hoidon antamiselle tulee olla lääketieteelliset perusteet. Se, että hoidon verottomuudelle listataan edellytykseksi tietynlainen markkinointi tai potilasasiakirjojen laadinta ja potilasvakuutus, menevät laissa edellytettyä pidemmälle. Nämä edellytykset tulisi joko poistaa ohjeesta, tai kohtaa tulisi vähintäänkin muokata niin, että nämä tekijät mainitaan vain esimerkinomaisina, esim. ”Palvelun arvonnlisäverottomuutta voivat lisäksi ilmentää esimerkiksi palveluiden markkinointi terveydenhuollon palveluna, asianmukaisten potilasasiakirjojen laadinta ja hoidon antajan voimassa oleva potilasvakuutus, joka kattaa tarjottavan hoidon.”

Työterveyshuoltopalvelut

Ohjeluonnokseen on lisätty kohtaan 3.2 uusi tulkinta, jonka mukaan *erilaiset työterveydenhuollon toteuttamista tukevat palvelut olisivat pääsääntöisesti arvonnlisäverollisia palveluja. Tällaisia palveluja olisivat ohjeen mukaan esimerkiksi hallinnollisten ja toimintaa ylätasolla ohjaavien suunnitelmien laatiminen ja päivittäminen sekä työterveyshuoltopalvelujen tarjoamiseen liittyvät palveluntarjoajan sisäiset kokoukset ja kokoukset työterveyspalveluasiakkaan kanssa.*

Kohdassa käsitellään KHO:n työpaikkaselvitystä koskevaa päätöstä 2016:126. Työpaikkaselvityksen verottomuus haastettiin niin ikään aikanaan Verohallinnon toimesta ja verottomuudelle saatiin useamman vuoden jälkeen vahvistus KHO:sta. KHO katsoi, että työpaikkaselvityksellä ei ole sellaista itsenäistä merkitystä, että sitä olisi arvonnlisäverolakia sovellettaessa pidettävä omana erillisenä palvelunaan, vaan se on osa varsinaisen tulevan työterveyshuollon järjestämistä. Tällaisen työpaikkaselvityksen on katsottava liittyvän läheisemmin työntekijöiden terveyden suojelemiseen kuin työpaikan työolojen varmistamiseen, ja sen laatimista on pidettävä työntekijöihin kohdistuvan lääkärinhoidon suorittamisessa välttämättömänä vaiheena palveluilla tavoiteltujen hoidollisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Työpaikkaselvitystä on tämän vuoksi pidettävä direktiivissä tarkoitettuna lääkärinhoitoon läheisesti liittyvänä toimena, jonka on arvonnlisäverolain 35 §:ää tulkittaessa katsottava kuuluvan siinä tarkoitettuihin terveydenhoitopalveluihin.

Vastaavasti kuin työpaikkaselvityksellä, myös työterveyshuoltolain 11 §:n mukaisella toimintasuunnitelmalla ja sen vuosittaisella tarkistamisella ei ole itsenäistä merkitystä, eikä niitä ole siten pidettävä erillisinä palveluina. Sama koskee erilaisia työterveyshuoltopalveluun kuuluvia suunnittelu- ja kehittämisspalveluja sekä arviointi- ja seurantapalveluja. Kaikki perustuvat työterveyshuollon järjestämiseen, eikä näitä palveluja myydä koskaan erikseen. Niillä ei ole min-

käänlaista itsenäistä merkitystä, vaan ne liittyvät työntekijöiden terveyden suojelemiseen, turvaamiseen ja ylläpitämiseen ja ovat välttämättömiä vaiheita palveluilla tavoiteltujen hoidollisten tavoitteiden saavuttamiseksi.

Mikäli edellä mainitut palvelut ovat Verohallinnon tarkoittamia arvonlisäverollisia palveluja, tulee ne kirjoittaa ohjeessa auki tarkemmalla tasolla. Tätä edellyttää myös verovelvollisten yhdenmukainen kohtelu, koska käsitys asiasta toimijoiden keskuudessa on hyvin vaihtelevaa, ja osaa yksityisistä työterveyspalvelujen tuottajista on näistä palveluista jo jälkiverotettu, jopa takautuvasti vuodesta 2023 lukien.

Lääkäriin lausunnot ja todistukset sekä hallinnolliset palvelut

Ohjeluonnokseen on lisätty otsikon mukainen uusi kohta 3.3., jossa käsitellään ensisijaisesti lääkäriin lausuntoja ja todistuksia. Ohjeen uusien tulkintojen perusteena mainitaan Euroopan unionin tuomioistuimen 20.11.2003 antama tuomio C-212/01 (Unterpertinger). Voitaneen pitää erikoisena, että Verohallinto ryhtyy yli 22 vuotta myöhemmin arvioimaan tuomion vaikutuksia kotimaisessa verotuskäytännössä vakiintuneena tulkintana sovellettuun verottomuuteen.

Luonnoksessa todetaan, että *kun lääkärintarkastuksen ja siihen liittyvän lausunnon tai todistuksen laatimisen pääasiallisena tarkoituksena on tuottaa tietoa tutkittavan henkilön terveydentilasta viranomaisille tai muille kolmansille tahoille, kyse ei ole arvonlisäverottomasta terveyden- ja sairaanhoitopalvelusta.* Yleisenä kommenttina todettakoon, että lausuntojen ja todistusten antamista edeltävässä lääkärintarkastuksessa on verrattain harvoin kyse ainoastaan ja pääasiassa viranomaiselle tai muulle kolmannelle taholle annettavaa lausuntoa ja todistusta varten tehtävästä lääkärintarkastuksesta, vaan tarkastuksen tarkoituksena on selvittää potilaan terveydentilaa ja mikäli tarkastuksessa ilmenee hoitoa vaativia olosuhteita, lääkärintarkastus on toki arvonlisäveroton, vaikka muuta tarkoitusta varten annettava lausunto tai todistus olisikin arvonlisäverollinen.

Työvoiman vuokraaminen terveydenhoitoalalla

Voimassa olevassa ohjeessa käsitellään työvoiman luovuttamista ja todetaan sen olevan luonteeltaan arvonlisäverotonta terveyden- ja sairaanhoitopalvelua. Ohjeluonnoksessa on kyseinen kappale korvattu kohdalla 3.4 ja samasta asiasta käytetään ilmaisua työvoiman vuokraaminen. Ohjeessa ei ole enää lainkaan viittausta työvoiman luovuttamiseen eikä ohjeesta ilmene mitään perusteita käytettävän terminologian muutokselle tai uusille tulkinnoille. On selvää, että koko terveyden- ja sairaanhoitoala on toiminut Verohallinnon voimassa olevan ohjeen ja vakiintuneen oikeus- ja verotuskäytännön mukaisesti, ja siten käsitellyt työvoiman luovuttamisen/vuokraamisen arvonlisäverottomana silloin, kun työvoimaa on luovutettu/vuokrattu sellaiselle tilaajalle, jolla on ollut lupa tuottaa kyseisiä terveyden- ja sairaanhoitopalveluja tai on asianmukaiset Soteri-rekisteröinnit tai tilaajana on ollut kunta/hyvinvointialue. Nyt Verohallinnon tekemissä verotarkastuksissa työvoiman luovuttaminen/vuokraaminen on katsottu joissain tapauksissa arvonlisäverolliseksi tai toisissa arvonlisäverottomaksi. Ketjuttaminen on sitä vastoin katsottu verolliseksi, jos ja kun ensimmäisellä palvelun luovuttajalla ei ole ollut Soteri-rekisteröintiä.

Yleisenä kommenttina toteamme, että Verohallinnon julkaisemissa syventävissä ohjeissa tai verotuskäytännössä ei ole ennen viimeaikaisia toimialaa koskevia verotarkastuksia esitetty minkäänlaista erottelua tai yksityiskohtaisempia

määrittelyjä termien eli työvoiman luovuttamisen ja vuokraamisen arvonlisäverotukseen vaikuttavista seikoista. Kyseessä on siten Verohallinnon toteuttama terminologian muutos ja täysin uusi tulkinta, jolle ei ole löydettävissä perusteita oikeuslähteenä käytettävistä lain säännöksistä, esitöistä tai oikeuskäytännöstä.

Pyydämme, että Verohallinto esittää perustelut tällaiselle tulkinnan muutokselle. Verohallinto on viitannut jossain yhteyksissä valvontalain voimaan tuloon. Nyt ohjeluonnoksessa ei ole kuitenkaan enää edellytystä, jonka perusteella Soteri-rekisteröinneillä olisi vaikutusta alv-käsittelyyn työvoimaa luovutettaessa tai vuokrattaessa.

Lisäksi toivomme, että ohjeessa tuodaan esiin ne tosiseikat, joiden perusteella kyseessä katsotaan olevan työvoiman vuokraus. Verotarkastuksissa Verohallinto on toisinaan esittänyt perusteluna mm. työn johdon ja valvonnan siirtymisen tilaajalle. Jos taas myyjällä on ollut Soteri-rekisteröinti, on työvoiman luovuttaminen katsottu verottomaksi. Verollisuus on koskenut ketjutustilanteita, mutta sitä vastoin omaa työntekijää on voitu vuokrata arvonlisäverottomana. Viime vuosina toteutetuissa erotarkastuksissa ja maksuunpanoissa esitetyt perustelut ovat ristiriidassa ohjeluonnoksessa esitettyjen tulkintojen kanssa. Verovelvolliset asetetaan siten perusteettomasti eriarvoisiin asemiin sen mukaan, ketkä on jo vuosina 2023–2025 erotarkastettu ja täysin riippuen tarkastukset suorittaneista erotarkastajista.

Kohdassa 3.4 on käsitelty KHO:n päätöstä 2013:39, joka Verohallinnon uuden tulkinnan mukaan ei olisi enää sellaisenaan sovellettavissa. Todettakoon, että voimassa olevan syventävän ohjeen aiemmassa versiossa oli nimenomaisesti mainittu, että KHO antoi mainitun oikeuskäytäntöä muuttaneen päätöksen. Ohjeessa viitattiin vertailuna KHO 29.4.2009 antamaan päätökseen taltio 1043, jossa työpanoksen luovuttaminen katsottiin verolliseksi työvoiman vuokraukseksi. Jos ja kun Verohallinto esittää uutena tulkintanaan, että kyseinen KHO:n päätös ei ole enää sovellettavissa, ehdotamme sen poistamista kohdasta 3.4. Päätöksen säilyttäminen ohjeessa aiheuttaa ainoastaan epäselvyyttä.

Lisäksi haluamme huomauttaa, että KHO on antanut myös 16.6.2016 päätöksen taltio 2689, joka koski nimenomaisesti virolaisten lääkäreiden vuokraamista, mikä katsottiin verottomaksi.

Verohallinto on lisäksi miltei vuosi valvontalain voimaantulon jälkeen julkaissut kotisivuillaan lokakuussa 2024 tiedotteen ”Työvoiman vuokrauksen arvonlisäverotus – ohje sosiaali- ja terveydenhuoltoalalla toimiville yrityksille”, jossa Verohallinto on esittänyt, millä edellytyksin työvoiman vuokraus voidaan arvonlisäverotuksessa rinnastaa terveyden- ja sairaanhoitopalvelun myyntiin ja käsitellä arvonlisäverottomana toimintana. Tiedote on yhä Verohallinnon kotisivuilla kaikkien luettavissa. Ainakaan valvontalain voimaantuloa ei tästä johtuen voi enää pitää uskottavana selityksenä sille, miksi Verohallinto on yhä muuttamassa aiempia tulkintojaan. On selvää, että siitä riippumatta, mainitseeko Verohallinto omatoimisesti ohjeessaan, että kysymys on kannanmuutoksesta, useat verovelvolliset tulevat tähän vetoamaan, eikä Verohallinto voi edellyttää verovelvollisia soveltamaan muuttuneita tulkintoja ainakaan ennen uuden ohjeen ilmestymistä edeltävänä aikana.

Huomioiden edellä esitetty, pyydämme, että ohjeeseen kirjataan selkeämmin perusteet Verohallinnon uusille tulkinnoille.

Emme valitettavasti pysty esittämään ehdotuksia uusien tulkintojen perusteluiksi, koska tulkinnoille ei ole löydettävissä perusteita muuttuneesta arvonlisäverolaista, sen esitöistä taikka kotimaisesta oikeuskäytännöstä.

Tutkimus- ja laboratoriopalvelut

Ohjeluonnoksen kohtaan 4.3 koskien tutkimus- ja laboratoriopalveluja olisi aiheellista ja selvyiden vuoksi lisätä maininta siitä, että arvonlisäverolain 36 §:n 2 kohdan mukaisten terveyden- ja sairaanhoitoon liittyvien tutkimus- ja laboratoriopalvelujen myyjältä ei edellytetä Soteri-rekisteröintiä (esim. KHO 15.5.2020 T 2123 ja KHO 31.1.2025 184/2025).

Päätöksessä KHO 15.5.2020 T 2123 ilman lähetettä laboratoriopalveluja edelleenmyi toimija, jolla ei ollut yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain mukaista toimilupaa (nyk. Soteri). Kyse oli silti arvonlisäverottomasta palvelusta.

Päätös KHO 31.1.2025 184/2025 koski seulontatestausta, jossa palveluntarjoajalla ei ollut yksityisestä terveydenhuollosta annetun lain mukaista toimilupaa. Palvelu myytiin terveydenhuollon palveluntuottajalle, joten kyse oli terveyden- ja sairaanhoitoon liittyvästä tutkimus- ja laboratoriopalvelusta.

Ohjeluonnoksen 4.3 kohdan ensimmäiseen kappaleeseen voisi myös lisätä kantajaseulonnan ja geenitestauksen esimerkkeinä arvonlisäverottomista tutkimus- ja laboratoriopalveluista, koska kyseisiä palveluja koskien on erityisesti olemassa korkeimman hallinto-oikeuden päätös.

*Tällaisia palveluja ovat esimerkiksi erilaiset kokeiden analyysi- ja valvontapalvelut, **geenitestaus ja seulontatutkimukset**.*

Helsingissä 18. päivänä joulukuuta 2025

Suomen Veroasiantuntijat ry

Heikki Wahlroos

Hallituksen puheenjohtaja

Maarit Pokkinen

SVA ry:n jäsen