

PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

ASIA: Lausunto hallituksen esityksestä 111/2025

Kyse on hallituksen esityksestä eduskunnalle apteekkitalouden uudistusta ja lääkesäästöjen toimeenpanoa koskevaksi lainsäädännöksi. Tässä lausunnossa keskityn lähinnä apteekkiverotusta koskeviin kysymyksiin ja tältäkin osin siihen, miten se suhteutuu perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaan. Tapauksen kokonaisarvioinnin kannalta hyvin keskeisessä asemassa on apteekkitalouteen liittyvät kysymykset, koska ne vaikuttavat olennaisella tavalla siihen, miten apteekkiveroa on arvioitava erityisesti omaisuudensuojan kannalta.

Tämän lausunnon juridinen tarkastelu perustuu pitkälti artikkeliini (yhdessä Juho Savolaisen kanssa) Apteekkivero ja omaisuudensuoja. Artikkelini on julkaistu Verotus -lehden numerossa 3/2025.

1. Apteekkitalous

1.1. Tausta

Apteekkialan monopolistisen luonteen vuoksi Suomen valtio ohjaa apteekkien liiketoimintaa ja kannattavuutta hyvinkin tarkasti. Valtion ohjausvaikutus tapahtuu lääketaksan ja apteekkiveron avulla.

Apteekkien liikevaihdosta lääkkeiden myynti muodostaa valtaosan. Yksi keskeinen vapaiden markkinoiden ominaispiirre on yritysten vapaus valita myymänsä tuotteet ja palvelut sekä hinnoitella ne vapaasti. Tästä periaatteesta poiketen, *apteekit ovat velvoitettuja myymään asiakkailleen kaikkia lääkärin määräämiä lääkkeitä, riippumatta tuotteen tai tuoteryhmän kannattavuudesta.*

Apteekkitaloudesta on haettu säästöjä useiden hallituskausien aikana, mm. leikkaamalla lääketaksaa, kiristämällä apteekkiveron progressiota ja leikkaamalla lääkkeiden tukkuhintoja. Samaan aikaan lääkemyynnin rakenne on muuttunut, myynnin painottuessa yhä enemmän lääketaksan kalliisiin valmisteisiin. Hyvin kalliissa lääkkeissä korkea apteekkivero maksavien apteekkien lääkemyynnistä saama myyntikate nollautuu tai muuttuu pahimmissa tapauksissa negatiiviseksi. Korkea apteekkivero yhdistettynä regressiiviseen lääketaksaan onkin johtanut osalla

apteekeista lakisääteisen lääkemyynnin tappiollisuuteen, kun taas alhaisempaa apteekkiveroa maksavien apteekkien lääkemyynti on merkittävästi kannattavampaa.

Apteekkien taloudellinen toimintaympäristö on merkittävästi erilainen kuin apteekkiveroa säädettyäessä. Lääketaksan leikkauksien, apteekkiveron progression kiristämisen ja lääkemyynnin rakenteen muutoksen summavaikutus on useilla apteekeilla ollut taloudellisesti kestämaton. Tämä nostaa kysymyksen apteekkiverolain alkuperäisestä tarkoituksesta, ja sen, onko olosuhteiden muutoksien johdosta verosta muodostunut alkuperäisen tarkoituksensa vastaisesti olennaisesti ankarampi. Apteekkien lakisääteisten velvollisuuksien mahdollisesti muodostuessa kohtuuttomiksi, nousee esiin myös lakien ja säädösten suhde perustuslaillisiin oikeuksiin.

1.2. Lääketaksa

Lääkkeiden vähittäishinnat ja apteekkien kate määräytyvät valtioneuvoston asettaman lääketaksan mukaan. Myynnin yhteydessä lääketaksasta tulevaan hintaan lisätään kulloinkin voimassa oleva arvonlisävero. Lääketaksa vaikuttaa apteekin saamaan katteeseen regressiivisesti, jolloin apteekin saama suhteellinen kate pienenee lääkkeen tukkuhinnan kasvaessa. Ylemmissä taksaluokissa lääkkeestä saatu euromääräinen kate on suurempi kuin alempien taksaluokkien lääkkeistä saatu, mutta prosentuaalinen kate pienenee lääkkeen ollessa ylemmässä taksaluokassa.

Reseptilääkkeiden osto- ja myyntihinnat ovat samat kaikissa apteekeissa. Itsehoitolääkkeissä apteekkien maksamat tukkuhinnat ovat yhtenevät mutta joissakin itsehoitolääkkeissä apteekki voi myydä lääkkeitä lääketaksan hintaa halvemmalla. Apteekit eivät muusta kaupanalasta poiketen pysty vastaanottamaan alennuksia tukkuostoista, apteekeilta poistettiin mahdollisuus tukkualennuksiin vuonna 2006. Ennen vuotta 2006 apteekkien ja lääkeyritysten väliset alennussopimukset olivat hyvin yleisiä.¹

1.3. Apteekkivero

Apteekkivero lasketaan tällä hetkellä apteekkiliikkeen arvonlisäverottomasta liikevaihdosta. Tässä tapauksessa liikevaihdolla tarkoitetaan kirjanpitolain (1336/1997) mukaista liikevaihtoa. Lääkkeiden lisäksi apteekki on velvollinen maksamaan apteekkiveroa myös muusta kuin lääkemyynnistä (esim. kosmetiikka, testit, vitamiinit), siltä osin, kun muu myynti ylittää 20 % apteekin liikevaihdosta.

Apteekkivero on progressiivinen. Liikevaihdoltaan pienet apteekit eivät maksa apteekkiveroa lainkaan, suurimpien maksaessa apteekkiveroa 11,2 % liikevaihdosta. Veron määrään ja laskentaperusteisiin vaikuttaa myös se, onko apteekilla sivuapteekkeja.

¹ Lääkärilehti vsk 60, s. 2560, 2005.

1.4. Lääkemyyntin kannattavuus

Lääketaksan regressiivisyyden ja progressiivisen apteekkiveron yhdistelmän vuoksi lääkemyyntin rakenteella on apteekkeille taloudellista merkitystä. Erityisesti tämä korostuu isoilla, korkeaa apteekkiveroa maksavilla apteekkeilla kalliiden, suhteellisesti heikoimmin kannattavien lääkkeiden kohdalla. Tämä johtuu siitä, että ison apteekin apteekkivero, jopa 11,2 % liikevaihdosta, on enemmän kuin lääketaksasta tuleva kate. Tällöin lääkkeen myyntikate on negatiivinen (ks. HE 111/2025, s. 21).

Korkeaa apteekkiveroa maksavan apteekin lääkemyyntin rakenne ja apteekkivero muodostavat ktaloudellisen kokonaisuuden, joka jossain vaiheessa myyntin painottuessa yhä enemmän kalliisiin lääkkeisiin, kohtaa kannattavuusrajan. Tämän jälkeen lääkemyyntin yhä painottuessa kalliisiin lääkkeisiin vie koko lääkemyyntiä yhä enemmän tappiolle.

Apteekkiveron progressiivisuuden ja lääketaksajärjestelmän seurauksena liikevaihdoltaan erilaisten apteekkien suhteellinen kannattavuus eroaa toisistaan,² vaikka niiden myynti- ja kulurakenteet olisivat identtisiä. Toisaalta identtisellä liikevaihdolla ja kulurakenteella toimivien apteekkien kannattavuus voi olla hyvin erilainen, mikäli niiden myyntin rakenne poikkeaa merkittävästi toisistaan.

Apteekkiveron progression ja lääketaksan rakenteen vuoksi Suomessa on apteekkeja, joiden liiketulos lääkemyyntin osalta on merkittävästi tappiollista.

Lääkemyyntin rakenne ja apteekin koko vaikuttavat siten suuresti apteekkien kannattavuuteen (ks. HE 111/2025, s. 20). Suurilla ja paljon kalliita lääkkeitä myyvillä apteekkeilla lääkemyyntin myyntikate on usein hyvin alhainen, osassa myynnistä jopa negatiivinen. Lääkemyyntin painottuminen lääketaksan kalliisiin lääkkeisiin onkin johtanut joidenkin apteekkien koko lääkemyyntin tappiollisuuteen. On selvää, että lääketaksa ja apteekkivero yhdistettynä lääkemyyntin rakenteen voimakkaaseen muutokseen on johtanut siihen, etteivät valtion apteekkeja ohjaavat mekanismit toimi samoin kuin aiemmin. Onkin perusteltua pohtia, onko erityisesti progressiivisesta apteekkiverosta muodostunut konfiskatorinen ja näin ollen perustuslain omaisuudensuojan vastainen.

2. Yleishyödylliset kaupalliset palvelut

2.1. Yleishyödyllisten palveluiden lainsäädännöllinen tausta

Yleishyödylliset palvelut palvelevat ja hyödyttävät koko yhteiskuntaa. Yleensä niihin katsotaan kuuluvan esimerkiksi terveydenhuolto, koulutus, posti sekä yleisradiotoiminta. Yleishyödylliset kaupalliset palvelut eli SGEI-palvelut (services of general economic interest), ovat sellaisia yleishyödyllisiä palveluja, joiden tarjoaminen voidaan katsoa kaupalliseksi toiminnaksi. Nämä palvelut tulee turvata tasapuolisesti yhteiskunnan jäsenille riippumatta asuinpaikasta tai varallisuustasosta.³

² Fimea, Apteekkien tilinpäätösanalyysi vuosilta 2020–2023, KAI 1/2025.

³ [8325.pdf \(utu.fi\)](#)

SGEI-palveluiden sääntely juontaa juurensa EU-oikeudesta ja ne ovat tärkeä osa unionin yhteistä arvopohjaa, kuten sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta säädetään (SEUT 14 artikla). Huomattavasti merkittävämpää on kuitenkin se, että samassa artiklassa todetaan seuraavaa: ”unioni ja **jäsenvaltiot huolehtivat kukin toimivaltansa mukaisesti** ja perussopimusten soveltamisalalla siitä, että tällaiset palvelut toimivat sellaisten periaatteiden pohjalta ja sellaisin, **erityisesti taloudellisin ja rahoituksellisin, edellytyksin, että ne voivat täyttää tehtävänsä**”.

SEUT 14 artikla määrittelee sen, että unioni ja jäsenvaltiot ovat toimivaltansa puitteissa vastuussa siitä, että artiklassa tarkoitetut yleishyödyllisiä taloudellisia palveluja järjestävät yritykset voivat täyttää tehtävänsä. Säädöksessä nostetaan erityisesti esille taloudelliset ja rahoitukselliset edellytykset tehtävän täyttämiseksi. Tämä on merkittävää, kun myöhemmin tarkastellaan suomalaisen apteekkijärjestelmän tosiasiallisia toimintaedellytyksiä ja sitä, kuinka julkinen valta kohtelee yleishyödyllisen taloudellisen palvelun toimijoita.

2.2 Suomalainen apteekkijärjestelmä SGEI-palvelun toteuttajana

Unionin yleinen tuomioistuin on todennut, ettei EU-säädöksissä ole olemassa vakiintunutta määritelmää SGEI-palveluille (*BUPA v komissio*). Komission kilpailun pääosasto on kuvannut SGEI-palveluja markkinapalveluiksi, jotka täyttävät yleisen edun mukaisia tehtäviä ja joille jäsenvaltiot asettavat tästä syystä erityisiä ”julkisen palvelun velvoitteita”.

Tapauksessa *BUPA* unionin yleinen tuomioistuin määritteli kuitenkin neljä kriteeriä, joiden on ainakin toteuduttava, jotta tietty toiminta voidaan nähdä SGEI-palveluna.

- 1) *Tehtävän on perustuttava viranomaisen toimenpiteeseen.* Tämä tarkoittaa sitä, että julkisen vallan on täytynyt antaa yritykselle täsmällisesti määritetty julkinen palvelutehtävä.⁴ Komission ohjeistuksen mukaan sen olisi tapahduttava esimerkiksi säädöksellä tai sopimuksella.⁵
- 2) *SGEI-palvelutehtävän on oltava yleisen tai julkisen edun mukainen kansalaisten näkökulmasta.* Näin ollen palvelua tarjoavat yritykset eivät välttämättä ottaisi vastaavilla ehdoilla palvelua hoitaakseen taloudellisen näkökulman takia.
- 3) *Annetun yleishyödyllisen palvelutehtävän on oltava yleisluonteinen.* EUT on tuomiossaan *BUPA* määritellyt yleisluonteisuuden siten, että palvelua on tarjottava syrjimättömin ja yhdenmukaisin hinnoin ja samoin laatuvedellytyksin kaikille asiakkaille. Yleensä (mutta ei välttämättä aina) yleisluonteisuuteen kuuluu myös se, että palvelua tarjotaan koko valtion alueella kaikille kansalaisille.

⁴⁴ 297 Ks. esim. Quigley 2015, s. 238–239, Bacon 2013 s. 122 ja Hedelin 2011, s. 231. Oikeuskäytännöstä esim. asia 172/80 Züchner vastaan Bayerische Vereinsbank [1981] Kok. 000187, kohta 7. Ks. myös Komission tiedonanto – yleishyödylliset palvelut Euroopassa, EYVL C/17, 19.1.2001.

⁵ Komission SGEI-tiedonanto 2012/C 8/02, kohta 52 sekä oikeuskäytännöstä asia C-280/00 Altmark [2003] I-07747, kohta 89.

- 4) SGEI-palvelun tarjoajalla on *velvoite tarjota palvelua* riippumatta sen aiheuttamista kustannuksista.

Vertailtaessa suomalaista apteekkijärjestelmää tapauksessa BUPA esitettyihin kriteereihin huomataan, että apteekkijärjestelmä täyttää jokaisen neljästä tuomioistuimen nimeämästä vähimmäisarvointikriteeristä. Apteekkien toteuttama tehtävä (lääkemyynti) perustuu viranomaisen täsmällisesti määrittämään julkiseen palvelutehtävään, joka määritellään lääkelaissa. Julkisen edun mukaista on, että apteekit huolehtivat jokaisen kansalaisen terveydenhuollosta lääkejakelelun osalta, ja että harjoitettu lääkemyynti toteutetaan sellaisilla julkisen vallan määrittelemillä hintakatoilla, jotka eivät toteutuisi vapailla markkinoilla. Lääkemyyntin yleisluonteisuus taataan sillä, että lääkkeiden hinnoittelu on sama jokaisessa apteekissa. Sitä myös tarjotaan samoin laatuvedellytyksin (apteekkien palveluvelvoite) koko maan alueella. Lääkelaista löytyy vielä apteekkeille määritelty velvoite tarjota palvelua, eli niiden täytyy toteuttaa säädetty lääkemyynti huolimatta sen aiheuttamista kustannuksista (esim. joidenkin apteekkien huomattava lääkemyyntin tappiollisuus).

Tapauksessa *Corbeau v Belgian Post Office*, tuomioistuin määritteli postitoimintaan liittyvän yleispalvelun olevan SEUT 106(2) tarkoittamaa SGEI-palvelua. Tuomioistuin lausui seuraavaa: "... on kiistatonta, että (Belgian postilaitos) tuottaa yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja, joihin kuuluu velvollisuus huolehtia postin keräämisestä, kuljetuksesta ja jakelusta *kaikille käyttäjille kyseisen jäsenvaltion koko alueella yhtenäisin hinnoin ja yhtenäisiä laatuvaatimuksia noudattaen, riippumatta kunkin yksittäisen toiminnon erityisolosuhteista tai taloudellisesta kannattavuudesta*"

Tuomioistuimen perustelut kuvailevat täysin sitä, mitä suomalainen apteekkijärjestelmä toteuttaa: yleispalveluvelvoitetta koko maan alueella, yhtenäisin hinnoin sekä laatuvaatimuksin. Kaiken yllä mainitun perusteella tulee ottaa huomioon, että suomalaiseen apteekkijärjestelmään soveltunee säännökset, joista SEUT:issa on lausuttu yleishyödyllisiin taloudellisiin palveluihin liittyen.

2.3. Johtopäätöksiä

Unionin säädösten ja tuomioistuimen oikeuskäytännön johdosta on käsitykseni mukaan vähintäänkin mahdollista, että apteekit toteuttavat SGEI-palvelutehtävää osana suomalaista terveydenhuoltoa. Kuten yllä on todettu, julkinen valta on delegoinut apteekkeille palveluvelvoitteen, joka sitoo niiden tosiasiallisia toimintamahdollisuuksia ja estää niitä tekemästä sellaisia liiketoiminnallisia päätöksiä, joita yritys markkinaolosuhteissa toteuttaisi, esimerkiksi lääkemyyntin tappiollisen osa-alueen lakkauttamisen.

Johtuen tästä velvoitteesta, on apteekkeille myönnetty yksinoikeus lääkemyyntiin Suomessa. Tämä yksinoikeus ei kuitenkaan enää takaa kaikille apteekkeille SGEI-palvelua toteuttavan toimijan tosiasiallisia rahoituksellisia toimintaedellytyksiä. Liikevaihtoon sidottu apteekkivero yhdistettynä regressiiviseen lääketaksaan on johtanut tilanteeseen, jossa kaikki apteekit eivät enää pysty toimimaan SEUT 14 artiklan edellyttämällä tavalla. Nyt esitetty voittomarginaaliin (myyntikatteeseen) sidottu progressiivinen apteekkivero ei korjanne tätä tilannetta.

Lainsäätäjä on perustellut esimerkiksi maakaasun siirtoverkonhaltijan tiedonsiirtopalveluista taattuun kohtuulliseen voittoon palvelun yleishyödyllistä kaupallista palvelua toteuttavaa luonnetta ja viitannut suoraan relevanttiin EU-oikeudelliseen sääntelyyn. Apteekkitalouden kohdalla lainsäätäjä on jättänyt kirjaamatta EU-oikeudellisen kohtuullisen voiton, vaikka apteekit toteuttavat analogisesti yleishyödyllistä palvelua.

Suomalainen apteekkijärjestelmä on perustettu kauan ennen Suomen liittymistä Euroopan unioniin ja siitä seurannutta kilpailuoikeudellista sääntelyä, jonka osana myös SGEI-palvelut toimivat. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, etteivätkö apteekit tosiasiallisesti kuuluisi kyseessä olevan sääntelyn piiriin ja olisi oikeutettuja toteuttamaan tehtäväänsä sen suojan puitteissa, jonka yhteisöoikeus niille turvaa.

3. Esitetyt muutokset apteekkiveroon

Apteekkiveron tavoitteita on kuvattu hallituksen esityksen sivuilla 18 – 19. Siinä todetun mukaisesti apteekkiveron keskeinen tarkoitus on vahvistaa julkista taloutta. *Toisaalta hallituksen esityksessä todetaan, että apteekkiverolle voidaan asettaa fiskaalinen tavoite kuitenkin niin, että verovelvollisten maksukyky huomioidaan verotuksessa.* Lisäksi hallituksen esityksessä todetaan tavoitteiden osalta se, että apteekkiveroa tarvitaan leikkaamaan lääketaksaan perustuvia ylisuuria voittoja tilanteessa, jossa lääketaksalla turvataan apteekkipalvelut myös alueilla, joissa aptekin asiakaskunta on vähäisempi.

Hallituksen esityksessä esitetään, että apteekkivero määräytyisi vastaisuudessa lääkemyynnin myyntikatteesta. Lisäksi apteekkiveron perusteessa ei huomioida enää muiden tuotteiden myyntiä lääkemyynnin lisäksi. Apteekkiveron ehdotetaan olevan edelleen progressiivinen (0 – 43 prosenttia).

Kommentti: On totta, että lääkemyynnin myyntikatteeseen perustuva apteekkivero merkitsee sitä, ettei negatiivisen myyntikatteen ongelmaa enää synny. Tämä ei kuitenkaan vielä välttämättä merkitse lääkemyynnin nettokatteen kääntymistä positiiviseksi. Esitetty muutos ei siten välttämättä ratkaise apteekkiveroon liittyvää perusongelmaa, joka ei ole luonteeltaan tarkoituksenmukaisuuskysymys vaan juridinen, omaisuudensuojaan liittyvä kysymys. Olisi syytä tehdä luotettava vaikuttavuusanalyysi esitetyn apteekkiveron taloudellisista vaikutuksista.

4. Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä

4.1. Veroprosentin suuruus ja verotuksen konfiskatorisuus

Ihmisoikeustuomioistuin ei ole kuitenkaan pitänyt mitään tiettyä kokonaisveroprosenttia sellaisenaan EIS 1 lisäpöytäkirjan 1 artiklan kieltämänä, vaan nimenomaisesti lausunut, että veron määrä ei ole riittävä kriteeri.⁶ Ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä kielletyn kriteerit näyttäisivätkin määrittävän esimerkiksi suhteesta muuhun verotukseen.

Tapauksessa Gall v. Hungary (25.6.2013) yleisestä verotasosta huomattavasti poikkeava verotaso merkitsi suhteettoman ankaraa puuttumista omaisuudensuojaan, mikä olisi vastoin 1 lisäpöytäkirjaa.⁷ Tuomiossa R.Sz. v. Hungary (2.7.2013) taas katsottiin, että 98 %:n verotaso oli indikaatio suhteettoman ankarasta verotuksesta, kun otettiin huomioon, että se kohdistui vain rajattuun osaan verovelvollisista. Tuomiossa N.KM v. Hungary verotuksen suhteettomuutta vahvisti se, että verovelvollisella katsottiin olevan perusteltu odotus saada nauttia suhteettoman ankaran verotuksella poisotetusta erorahasta.

Vero voi olla konfiskatorinen myös pelkästään suuruuteensa perusteella. Yleensä on katsottu, että veron määrä ei saa olla niin suuri, että se asiallisesti merkitsee omaisuuden korvauksetonta menetystä julkiselle vallalle. On kuitenkin vaikeaa määrittää ehdotonta rajaa, jonka ylittävää verotusta olisi pidettävä konfiskatorisena.

Oikeuskirjallisuudessa konfiskatorisena on pidetty verotusta ainakin silloin, kun veroaste kohoaa yli 100 prosenttiin veron veropohjasta.⁸ Suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että mikäli verotus säädetään niin ankaraksi, että omistajan on myytävä varallisuutensa, vero voi olla konfiskatorinen.⁹

4.2. Konfiskatorinen verotus tapauksessa "EIT: R.Sz. v. Hungary" sekä Sveitsin korkeimmassa oikeudessa

Konfiskatorisen verotuksen kieltoon (tai pikemminkin sen määritelmään) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on ottanut kantaa tapauksessa "R.Sz. v. Hungary" (Application no. 41838/11). Tapauksessa oli kyseessä luonnollisen henkilön verotus ja sen suhde perusoikeuksissa turvattuun omaisuudensuojaan EIT viittasi perusteluidensa kohdassa 21 Sveitsin korkeimman oikeuden lausuntoon, jossa todettiin määräämättömän ajan voimassa olevan konfiskatorisen verotuksen loukkaavan perustuslaillista oikeutta omaisuudensuojaan. Oikeus oli todennut tämän useissa eri tapauksissa.¹⁰

Tarkemmin EIT siteerasi tapausta BGE 128 II 1122. Kyseisessä jutussa verovelvollisena oli luonnollisen henkilön sijaan yritys, ja tutkittavana vesivoimaveron laillisuus. Tapauksessa käsiteltiin myös verotuksen konfiskatorisuutta suhteessa Sveitsin konfederaation perustuslain

⁶ "decisive in itself, N.KM. v. Hungary 14.5.2013 § 67.

⁷ Ks. Gall v. Hungary, §§ 66-75.

⁸ Moell, Christina: Proportionalitetsprincipen i skatterätten. Lund 2003, s. 91.

⁹ Saraviita, Ilkka: Perustuslaki. 2011, s. 233-234.

¹⁰ Decisions of the Federal Supreme Court, BGE 106 Ia 342, 349; BGE 128 II 112, 126.

omaisuudensuojaa käsittelevään artiklaan 26. Sisällöltään se vastaa miltei sanatarkasti Suomen perustuslain 15 §.

Artiklan 1 kohdassa todetaan, että oikeus omistaa omaisuutta on turvattu, ja 2 kohdassa säädetään pakkolunastuksesta täyttä korvausta vastaan. Sveitsin korkein oikeus painotti, että kulloinkin kyseessä oleva verotus ei saa loukata yksityisomaisuutta ja että on lainsäätäjän tehtävä turvata verovelvollisen omaisuus ja mahdollistaa hänelle sen kartuttaminen.

Oikeus otti tapauksessa kantaa siihen, millaisissa olosuhteissa verotuksen voitaisiin katsoa loukkaavan perustuslaissa turvattua omistamisen vapautta ja täten olevan luonteeltaan konfiskatorinen. Oikeus painotti perusteluissaan etenkin seuraavia asioita:

- 1) veron prosentuaalinen määrä ei yksin voi ratkaista kysymystä verotuksen konfiskatorisuudesta,
- 2) täytyy tarkastella veron kestoa suhteellisen pitkän ajan kuluessa sekä sen vakavuutta,
- 3) veron kumuloitumista muiden verojen tai veron luonteisten maksujen kanssa sekä
- 4) verovelvollisen mahdollisuutta siirtää vero toiselle henkilölle

4.3 Kokoavia päätelmiä

Kokoavasti voi todeta EIT:n kunnioittavan kansallisen lainsäätäjän kohtuullisesti perusteltua kantaa. Konfiskatorisuuteen nojaavan argumentoinnin hyödyntämistä usein vaikeuttaa se, että on katsottu erittäin vaikeaksi vetää ehdotonta rajaa sallitun ja kielletyn verotuksen välille. Koska kuitenkin kyseessä on viime kädessä suhteellisuusperiaatteen nojaava kontekstisidonnainen punninta, ei voi myöskään ehdottomasti sulkea pois, etteikö sellainen verotus, joka on olosuhteiden muutoksen johdosta alkuperäisen tarkoituksensa vastaisesti muodostunut olennaisesti ankarammaksi aiempaan nähden, muodostuisi EIT:n arviossa konfiskatoriseksi.

Ylipäätään tällä alueella EIT:n jäsenvaltioille jättämän harkintamarginaalin laajuus johtaa siihen, että veron luonteen muutokseen vetoavan on syytä hyvinkin tarkoin näyttää toteen paitsi sen, ettei olosuhteiden muutoksesta johtuva verorasituksen nousu ollut lainsäätäjän alkuperäisenä tarkoituksena myös sen, että verotus muodostuu suhteettoman ankaraksi tai perustavanlaatuisella tavalla verovelvollisen taloudellista asemaa haittaavaksi.

Omaisuudensuoja-argumenttia voi kuitenkin vahvistaa erityisesti se, että sitä voidaan soveltaa yhdessä EIS 14 artiklan mukaisen syrjintäkiellon kanssa.¹¹ Verovelvollisia on omaisuuden suojan ja syrjintäkiellon nojalla verotettava yhdenvertaisesti. Mahdollisen erilaisen kohtelun on perustuttava hyväksyttäviin syihin.

¹¹ Ks. Äimä, Kristiina: Veroproosessioikeus. 2011, s. 429.

5. Omaisuuden suoja ja verotuksen konfiskatorisuus Suomessa

5.1. Omaisuuden suoja ja verolainsäädäntö

Omaisuuden suojan ja verotuksen yhteys on ollut perinteisesti verraten etäinen. Perustuslain vakiintunut tulkinta on antanut verolainsäätäjän harkinnalle hyvin laajat puitteet. Verolainsäätämiseen kohdistuvat vaatimukset ovat olleet lähinnä muodollisia vaikkakin erittäin tärkeitä (PL 81.1 §, täsmällisyys ja tarkkarajaisuus).

On kuitenkin perusteltua todeta, että perustuslaista verolainsäädännölle määrityvät rajat eivät kuitenkaan pohjaudu yksinomaan veroja koskeviin nimenomaisiin perustuslain säännöksiin. Kysymys kuuluukin, voidaanko omaisuuden suojaan viitaten katsoa, että ankara veroprogressio tai jollekin toimialalle määrätty lisävero tai vastaava vero voi olla ristiriidassa perustuslain omaisuuden suoja säännösten kanssa ja siten veron määräytymisperusteita olisi liian ankaran verotuksen vallitessa muutettava?

Peruslähdekohtana ja vallitsevana näkemyksenä on ollut se, että verolakien säätäminen ei loukkaa omaisuuden suoja. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö verolakia voitaisi ja tulisi arvioida omaisuuden suojan näkökulmasta. Verolainsäädännön näkökulmasta kyse on siitä, että mitä merkittävämmän verotuksen voidaan katsoa puuttuvan verovelvollisen oikeusasemaan, sitä painavampia sen taustalla olevien syiden tulee olla. Tässä suhteessa ongelmallisimpia julkisen vallan toimenpiteet ovat silloin, kun verotus johtaa tosiasialliseen pakkolunastukseen tai ne toteutetaan syrjivästi, ennakoimattomasti tai verojärjestelmällä, joka ei ole läpinäkyvä.

Omaisuuden suoja-argumentti voi tulla esille erityisesti silloin, jos sitä voidaan soveltaa yhdessä Euroopan ihmisoikeussopimuksen syrjintäkiellon kanssa. Verovelvollisia on omaisuuden suojan ja syrjintäkiellon nojalla verotettava yhdenvertaisesti. Mahdollisen erilaisen kohtelun on perustuttava hyväksyttäviin syihin.

Omaisuuden suojan ja elinkeinovapauden yhteisvaikutus puoltaa omaisuuden suojaan ja elinkeinovapauteen kiinnittyvien vakiintuneiden arviointien lisäksi ennen kaikkea sellaista verovelvollisen näkökulmasta suoritettavaa arviointia, joka määrittää verovelvollisen näkökulmasta kysymykseksi sääntelyn ennakoitavuudesta, perusteltujen odotusten suoja ja oikeasuhtaisuudesta sekä mielivallan kiellosta.

5.2. Verotuksen progressio ja omaisuuden suoja tarkastelu

Yksi keskeinen kysymys liittyy muun muassa siihen, että vero ei saisi olla sillä tavoin ylikattava, että se ulottaisi vaikutuksensa tahoihin, yrityksiin ja toimintoihin, joilla ei ole lainkaan liityntää lain tavoitteisiin. Sellaisessa tapauksessa, että lain ainoa, keskeinen tai pääasiallinen tavoite on fiskaalinen ja verovelvollisten määrä on rajoitettu tiettyyn toimialaan tai muuten objektiivisesti arvioiden suppean ja rajattuun määrään verovelvollisia, yhdenvertaisuusperiaatteeseen ja sen toteutumiseen tulee suhtautua erityisellä vakavuudella. Kysymys ei siten ole vain veropoliittisesta tarkastelusta vaan nimenomaan oikeudellisesta tarkastelusta.

Vero voi olla konfiskatorinen pelkästään suuruutensa perusteella. Yleensä on katsottu, että veron määrä ei saa olla niin suuri, että se asiallisesti merkitsee omaisuuden korvauksetonta menetystä julkiselle vallalle. On kuitenkin vaikea määrittää ehdotonta rajaa, jonka ylittävää verotusta olisi pidettävä konfiskatorisena.

Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että mikäli verotus säädetään niin ankaraksi, että omistajan on myytävä varallisuutensa, vero voi olla konfiskatorinen.¹² Jos vain näin suppea tarkastelunäkökulma on lähtökohtana, verotus ja omaisuudensuoja tarkastelu ei ole kovin hedelmällinen.

Yksi tarkastelunäkökulma on seuraava: Verovelvollisella tulisi olla jonkin verran varoja hallussaan myös verojen maksun jälkeen. Tähän liittyen ja lisäksi on esitetty, että verotus ei saa olla suhteettoman ankaraa eikä verotus saa perustavanlaatuisella tavalla haitata verovelvollisen taloudellista asemaa. Verotus on saatettu katsoa mielivaltaiseksi, kun verotus muodostaa verovelvolliselle ylitsepääsemättömän taakan. Suhteellisuusperiaatteen merkitys on viime vuosina kasvanut merkittävästi, myös lainsäätöä ohjaavana periaatteena.

Seuraavat esimerkit ovat edustavia: Saksan perustuslakituomioistuin piti vuonna 1995 perustuslainvastaisena verolakia, jonka seurauksena yli 50 prosenttia omaisuudesta saadusta tulosta oli veronalaista.¹³

Vuonna 2006 perustuslakituomioistuin kylläkin hyväksyi lähes 60 prosenttiin nousevan kokonaisverokannan, mutta tällöinkin se piti keskeisenä, että verovelvolliselle jäi suoritustaan vastaava osuus tulosta.¹⁴

Vaikka harkintamarginaalin on katsottu olevan kohtuullisen laaja juuri verotuksen alueella, ei tämäkään harkintamarginaali ole vailla rajoja. Verotuksen osaltakin on nimenomaisesti todettu, että omaisuuteen puuttuvassa verotuksessa pitää olla käsillä oikeudenmukaisen tasapaino ("fair balance") yksityisen perusteltujen odotusten ja verotusta vaativien julkisten intressien välillä.¹⁵

5.3. Perustuslakivaliokunnan kannanotot koskien verotuksen konfiskatorisuutta

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 9/2023 vp koskien hallituksen esitystä 34/2023 vp arvioinut konfiskatorisen verotuksen tunnusmerkistöä. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan muun muassa seuraavaa:

"Perustuslakivaliokunta on varsinkin perusoikeusuudistusta edeltäneessä käytännössä toisinaan arvioinut verotuksen suhdetta omaisuudensuojaan ns. konfiskatorisen verotuksen kiellon kautta. Perustuslakivaliokunta on tällöin kiinnittänyt huomiota veron kohteeksi joutuneen omien valintojen merkitykseen, veron taannehtivuuteen ja siihen, onko kyseessä omaisuuden korvaukseton ottaminen valtiolle".¹⁶

¹² Saraviita, Ilkka, Perustuslaki 2011, s. 233 -234.

¹³ BVerfG, 2 BvL 37/91, 22.6.1995.

¹⁴ BVerfG, 2 BvR 2194/99, 18.01.2006

¹⁵ NKM. v. Hungary 14.5.2013 § 60

¹⁶ PeVL 5/1988 vp, PeVL 12/1986 vp, PeVL 9/1978 vp, PeVL 2/1976 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa 31/2025 todetaan puolestaan seuraavaa:

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 omaisuudensuojan yleislausekkeen kannalta. Verolain tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Valiokunta kiinnittää 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 säätämisen 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).

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lainsäädäntö, jonka perusteella laillisella elinkeinon- tai ammatinharjoittamisella ansaittuun tuloon kohdistuva veron määrä voisi yksittäistapauksessa muodostua suuremmaksi kuin siitä tosiasiallisesti saatu tulo, olisi konfiskatorisen verotuksen kiellon vastainen ja siten ongelmallinen omaisuuden suojan sekä myös elinkeinovapauden kannalta. Sen sijaan *nettotulojen verotukseen* nojautuvien ratkaisujen voidaan katsoa yleisellä tasolla arvioituna täyttävän usein valiokunnan käytännössä verolainsäädännölle asetetut vaatimukset, edellyttäen että veron määrä muutoin täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset.”

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.”

6. Johtopäätökset

Lopuksi nostetaan vielä esille kriteereitä, joiden mukaan tai veroa ylipäänsä tai nyt arvioitavana olevana apteekkiveroa voidaan pitää suhteettoman ankarana puuttumisena omaisuuden suojaan sen tason vuoksi erityisesti silloin, kuin sen taso on osoitettavissa muusta verotuksesta poikkeavaksi. Perusteluissa kiinnitetään nyt erityistä huomiota siihen, että verolainsäätäjän tarkoitusta voi omaisuudensuoja-arviossa vaikuttaa ainakin kolmella eri tavalla.

- 1) Verolainsäätäjän tarkoitus ei perus- ja ihmisoikeustarkastelussa riitä yksinään oikeuttamaan ylikireää verotusta.
- 2) Olosuhteiden muuttumisen vuoksi ylikireäksi muuttuneelta verotukselta puuttuva lainsäätäjän nimenomainen tarkoitus voi kuitenkin indikoida sitä, että lainsäädännöllä ei ole perusoikeuteen puuttumiseen tarvittavaa hyväksyttävää päämäärää.
- 3) Nimenomainen konfiskatorisuuteen rinnastuva (esimerkiksi lainsäätäjän tarkoitus tehdä apteekkiliiketoiminta tietyiltä osin kokonaan kannattamattomaksi) tarkoitus voi johtaa siihen, että verotusta ei käsitellä verotuksena vaan omaisuuden pakkolunastuksena. Peruslängökohtana on se, että veron määrä ei saa olla niin suuri, että se asiallisesti merkitsee omaisuuden korvauksetonta menetystä julkiselle vallalle.

Sekä Suomen perustuslain omaisuudensuojasäännös että Suomea sitovat EU-oikeudelliset ja kansainvälisoikeudelliset normit rajoittavat verolainsäätäjän toimivaltaa. Eurooppalaisissa oikeuskäytännöissä suoja on vakiintuneesti konkretisoitu tilanteissa, joissa vero johtaa tosiasialliseen pakkolunastukseen tai joissa on kysymys muutoin yleisestä verotasosta merkittävästi poikkeaviin veroista.

Kokonaisarvioinnissa keskeistä on todeta, että apteekkiliiketoiminnan harjoittajalla ei ole mahdollisuutta vaikuttaa lääkkeiden osto- eikä myyntihintoihin. Kuten edellä on todettu, lääkkeiden osto- ja myyntihinnat (myyntikate) määräytyvät valtioneuvoston asettaman lääketaksan mukaan. Kun tähän vielä lisätään se, että apteekilla on velvollisuus myydä kaikkia reseptilääkkeitä, apteekkitoimintaa harjoittavalla yrityksellä ei ole omilla toimenpiteillä mahdollisuutta vaikuttaa tältä osin mitenkään liiketoiminnan kannattavuuteen.

Käytännössä edellä lausuttu merkitsee varsinkin suurilla apteekeilla sitä, että progressiivisen apteekkiveron johdosta lääkemyynnin liikelulos saattaa olla negatiivinen. Apteekkiveron vaikutus eri apteekeilla on erilainen ja niillä apteekeilla, joilla lääkemyynnin liikelulos on apteekkiveron johdosta negatiivinen, apteekkiliiketoimintaa harjoittava ei pysty tekemään tältä osin mitään korjausliikettä, koska lääkkeiden osto- ja myyntihinnat (myyntikate) määräytyvät valtioneuvoston asettaman lääketaksan mukaan. Apteekkiliiketoimintaa harjoittavalla ei ole myöskään mahdollisuutta siirtää veroa kolmannelle taholle.

Ongelmana tässä on siis se, että apteekkivero määräytyy voittomarginaalin perusteella ja vaikka/kun apteekkiveron maksimimäärä on 43 prosenttia lääkemyynnin voittomarginaalista, juuri tästä syystä se saattaa muodostua konfiskatoriseksi. Tämä on siten esimerkki siitä, että veron prosentuaalinen määrä ei yksin voi ratkaista kysymystä verotuksen konfiskatorisuudesta. Keskeistä on huomata, että apteekkiveron määräytymisperuste ei ole yrityksen tulos vaan lääkemyynnin voittomarginaali (myyntikate).

Korkea ja progressiivinen apteekkivero sopii siten erittäin huonosti sellaiseen toimintaympäristöön, jossa tällaisen veron kohteena olevalle yritykselle on vielä erikseen säädetty myymiensä tuotteiden (tässä lääkkeet) osto- ja myyntihinnat. Tämä voi johtaa nykyisellään apteekkiveron kumuloitumiseen muiden verojen kanssa siten, että lääkemyyntiä ei voi välttämättä harjoittaa nykyisessä lainsäädäntöympäristössä voitollisesti. Vaikka apteekkiveron säätämällä on aikanaan ollut hyväksyttävät perusteet ja tavoitteet, ne eivät kuitenkaan oikeuta apteekkiveron konfiskatorisuuteen.

Läaketaksalla ja apteekkiverolla on pitkät perinteet suomalaisen apteekkitoiminnan talouden ohjaamisessa. Läaketaksan avulla pienten apteekkien toimintaedellytykset on haluttu turvata, mutta toisaalta progressiivisen apteekkiveron avulla suurempien apteekkien voittoja on haluttu rajoittaa. Suomen apteekkitalous -malli on toiminut pitkään ilmeisen hyvin. Kuitenkin viime aikoina lääkehuollon keskusteluissa on noussut huoli apteekkitalouden polarisoitumisesta. Apteekkitaloudesta on haettu säästöjä useiden hallituskausien aikana, mm. läaketaksaa on leikattu, apteekkiveron progressiota on kiristetty ja lääkkeiden tukkuhintoja on leikattu. Samaan aikaan lääkemyynnin rakenne on muuttunut merkittävästi.

Edellä mainitut ovat johtaneet joidenkin apteekkien lääkemyynnin tappiollisuuteen, kun taas osa apteekeista on hyvinkin kannattavia. Koska apteekeilla ei ole tosiasiallisia mahdollisuuksia vaikuttaa lääkemyyntinsä kannattavuuteen, on apteekkivero nykyisessä toimintaympäristössä muodostunut vähintäänkin ongelmalliseksi. Nyt esitetty malli eli lääkemyynnin voittomarginaaliin perustuva progressiivinen apteekkivero ei korjaa tätä ongelmaa riittävästi.

On perusteltua todeta, että apteekkiveron johdosta osalle toimijoista verotus saattaa muodostua konfiskatoriseksi. Nyt esitetty apteekkiveromalli ei valitettavasti korjaa tätä ongelmaa riittävästi. Tällä tarkoitan erityisesti sitä, että osalle apteekeille apteekkiveroa voidaan pitää edelleen konfiskatorisena ja siten loukkaavan perustuslain omaisuuden suojaa. Esitettyä apteekkiveromallia tulisi vielä arvioida uudelleen yllä esittämistäni näkökulmista.

Turku 9.10.2025



Jaakko Ossa

Oikeustieteen tohtori, varatuomari

Finanssioikeuden professori (Turun yliopisto)