Utlåtande GrUU 72/2026 rd─ RP 185/2026 rd

Grundlagsutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården och 12 a § i lagen om utredande av dödsorsak

Till social- och hälsovårdsutskottet

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården och 12 a § i lagen om utredande av dödsorsak (RP 185/2026 rd): Ärendet har remitterats till grundlagsutskottet för utlåtande till social- och hälsovårdsutskottet.

Sakkunniga

Utskottet har hört
- regeringssekreterare Ida Hakanen, social- och hälsovårdsministeriet
- medicinalråd Sirkku Pikkujämsä, social- och hälsovårdsministeriet
- utvecklingsråd Marjo Kekki, social- och hälsovårdsministeriet
- professor (emerita) Raija Huhtanen
- professor Olli Mäenpää
- juris licentiat Maija Sakslin.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården och lagen om utredande av dödsorsak ändras. De föreslagna lagarna avses träda i kraft den 1 mars 2027.

I propositionen ingår ett avsnitt om lagförslagens förhållande till grundlagen samt om lagstiftningsordningen. Enligt propositionen kan lagförslagen behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser det dock önskvärt att grundlagsutskottet lämnar utlåtande i ärendet.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Utgångspunkter för bedömningen

(1) Propositionen innehåller förslag till nya klientavgifter inom hälso- och sjukvården, nämligen en specialundersökningsavgift enligt 9 a § och en avgift för operationer och ingrepp enligt 9 b § i lagförslag 1. Enligt propositionen ska bestämmelserna om avgiften för dagkirurgi överföras från klientavgiftsförordningen till lagen om klientavgifter inom social- och hälsovården (nedan klientavgiftslagen), och avgiften höjas med 10 procent. Dessutom ska enligt propositionen (s. 22) sjukhusens poliklinikavgifter höjas med 10 procent, avgifterna för öppenvård vid hälsovårdscentral höjas med 20 procent och avgifterna för undersökning och vård av mun och tänder höjas med 10 procent.

(2) Enligt 19 § 3 mom. i grundlagen ska det allmänna, enligt vad som närmare bestäms genom lag, tillförsäkra var och en tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster samt främja befolkningens hälsa. Det allmänna ska också stödja familjerna och andra som svarar för omsorgen om barn så att de har möjligheter att trygga barnens välfärd och individuella uppväxt. Enligt motiven till bestämmelsen knyter den inte ordnandet av social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster till den lagstiftning som gäller vid varje tidpunkt. I vanlig lagstiftning finns således bestämmelser om olika förmåner och förutsättningarna för att få dem samt om förfarandet. (RP 309/1993 rd, s. 75/II)

(3) Grundlagsutskottet anser att 19 § 3 mom. i grundlagen liksom också 2 mom. innehåller bestämmelser om socialskyddsskyldigheter som sträcker sig utöver 1 mom. om rätt till oundgänglig försörjning och omsorg (GrUB 25/1994 rd, s. 11/I). Då man avgör om tjänsterna ska anses tillräckliga, kan utgångspunkten vara en sådan nivå på tjänsterna som ger alla människor förutsättningar att fungera som fullvärdiga medlemmar i samhället (RP 309/1993 rd, s. 75—76 och t.ex. GrUU 10/2009 rd, s. 3/I).

(4) Enligt den uppfattning som grundlagsutskottet upprepade gånger har framfört är en viktig aspekt när det gäller att tillförsäkra var och en tillräckliga tjänster att klientavgifterna inom social- och hälsovården inte får vara så höga att de som behöver tjänsterna inte kan utnyttja dem (t.ex. GrUU 52/2017 rd, s. 3, GrUU 10/2009 rd, s. 3/I, GrUU 8/1999 rd, s. 2 och GrUU 39/1996 rd, s. 2).

(5) I klientavgiftslagen föreslås bestämmelser om möjligheten att ta ut avgifter för vissa åtgärder. Enligt 2 § 2 mom. i lagen får det genom förordning av statsrådet föreskrivas om den högsta avgiften för service och att en avgift ska bestämmas enligt betalningsförmågan. Välfärdsområdena kan besluta om avgifter som är lägre än den högsta avgiften. Eventuella nedsättningar av klientavgifterna beaktas enligt lagen om välfärdsområdenas finansiering i finansieringen av välfärdsområdena. I fråga om välfärdsområdenas finansiering har grundlagsutskottet betonat att finansieringen av social- och hälsovårdstjänsterna i tillräcklig grad ska motsvara servicebehovet och säkerställa att de klientavgifter som tas ut för social- och hälsovårdstjänsterna inte blir så höga att de som behöver tjänsterna inte kan utnyttja dem (t.ex. GrUU 38/2024 rd, stycke 24 och GrUU 17/2021 rd, stycke 96 och de utlåtanden som nämns där). Grundlagsutskottet har tidigare påpekat att välfärdsområdenas självstyrelse förblir rätt ytlig på grund av statens styrning, begränsningarna i sättet att ordna välfärdsområdenas uppgifter och

finansieringsmodellen (GrUU 17/2021 rd, stycke 27). När grundlagsutskottet bedömde en ändring av lagen om välfärdsområdenas finansiering konstaterade det att den då föreslagna regleringen i själva verket var ägnad att ytterligare begränsa den beslutanderätt i fråga om klientavgifter som hör till välfärdsområdenas självstyrelse. (GrUU 38/2024 rd, stycke 23).

Bedömning av propositionen

(6) Grundlagsutskottet anser att den föreslagna regleringen bör granskas som en del av klientavgiftslagen som helhet. Utskottet anser att särskilt bestämmelserna i 11 § i klientavgiftslagen om efterskänkande och nedsättning av avgifter, vilka inte föreslås bli ändrade, är relevanta för bedömningen. Enligt 11 § 1 mom. i klientavgiftslagen ska en avgift som fastställts för socialvårdsservice och en sådan avgift för hälsovårdsservice som bestämts enligt en persons betalningsförmåga efterskänkas eller nedsättas till den del förutsättningarna för personens eller familjens försörjning eller förverkligandet av personens lagstadgade försörjningsplikt äventyras av att avgiften tas ut. Enligt 2 mom. i samma paragraf kan det välfärdsområde som ansvarar för att ordna servicen besluta att 1) också andra avgifter än de som avses i 1 mom. kan efterskänkas eller nedsättas på de grunder som avses i 1 mom. eller 2) avgifterna kan nedsättas eller efterskänkas, om det är befogat med beaktande av vårdsynpunkter. Enligt 3 mom. i samma paragraf ska nedsättning och efterskänkande av avgift prioriteras i förhållande till utkomststöd enligt lagen om utkomststöd. I paragrafen föreskrivs vidare att välfärdsområdet ska informera klienten om vad som i 1—3 mom. föreskrivs om nedsättning och efterskänkande av avgift. Paragrafen innehåller också bestämmelser om hur och i vilket skede av servicen informationen ska lämnas.

(7) Grundlagsutskottet noterar att propositionen gäller ändringar av avgifter med fast belopp. Enligt 11 § 1 mom. i klientavgiftslagen är välfärdsområdet inte skyldigt att sänka eller nedsätta avgifter med fast belopp.

(8) Grundlagsutskottet betonar att bestämmelserna i 11 § 2 mom. i klientavgiftslagen om möjligheten att jämka avgifterna blir tillämpliga på de klientavgifter som föreslås bli höjda enligt det förslag som nu bedöms. Dessutom ska bestämmelserna i 3 mom. i samma paragraf om att jämkning av avgifter ska prioriteras i förhållande till utkomststöd beaktas också i samband med de avgifter som föreslås bli höjda.

(9) I 6 a § i klientavgiftslagen föreskrivs om klientavgifternas maximibelopp per kalenderår (s.k. avgiftstak). Efter att avgiftstaket har nåtts är de tjänster som taket gäller avgiftsfria för klienten till slutet av kalenderåret i fråga. I paragrafen föreskrivs det närmare om vad som ska beaktas vid bedömningen av om avgiftstaket har nåtts. Avgifterna för öppenvård vid hälsovårdscentral omfattas dessutom av klientavgiftsförordningens bestämmelse om årliga avgifter för öppenvård vid hälsovårdscentral. Enligt grundlagsutskottets uppfattning bidrar avgiftstaket till att hålla avgifterna inom hälso- och sjukvården på en skälig nivå.

(10) Grundlagsutskottet anser vid en helhetsbedömning att den föreslagna reglering som innebär höjda avgifter inte leder till att klientavgifterna inom social- och hälsovården på det sätt som avses i grundlagsutskottets utlåtandepraxis blir så höga att de som behöver tjänsterna inte kan utnyttja dem. Förslaget blir således inte problematiskt på ett sätt som påverkar lagstiftningsordningen.

Övrigt

(11) Grundlagsutskottet fäster uppmärksamhet vid möjligheten enligt 11 § 2 mom. i klientavgiftslagen att besluta om nedsättning eller efterskänkande av avgifter med fast belopp inom hälso- och sjukvården. Enligt utredning till utskottet har de flesta välfärdsområden inte tagit denna möjlighet i bruk eller tillämpar den endast i begränsad utsträckning. I motiveringen (s. 27, 29, 30, 31, 36) nämns utkomststöd som en förmån som i sista hand tryggar individens försörjning. I propositionen (s. 29) återges att social- och hälsovårdsministeriet 2025 kommit med en anvisning till välfärdsområdena 2025 om skyddsmekanismerna i lagstiftningen om klientavgifter. I anvisningen rekommenderar ministeriet att välfärdsområdena följer 11 § i klientavgiftslagen och tillämpar möjligheten att efterskänka eller nedsätta även sådana avgifter med fast belopp inom hälso- och sjukvården som inte med stöd av den gällande lagen omfattas direkt av skyldigheten att efterskänka eller nedsätta avgifter. Enligt ministeriet är det särskilt angeläget att överväga detta om det med hänsyn till avgiften och klientgruppen finns en särskilt stor risk för att förutsättningarna för personens eller familjens försörjning eller förutsättningarna att uppfylla en lagstadgad försörjningsplikt äventyras till följd av avgifterna.

(12) Grundlagsutskottet anser att välfärdsområdena, även i situationer där de inte är skyldiga att besluta om efterskänkande av avgifter, av skäl som hänför sig till 19 § i grundlagen bör sträva efter att beakta individuella omständigheter och vid behov besluta om nedsättning eller efterskänkande av avgifter. Statsrådet bör bedöma dels möjligheterna att styra tillämpningen av regleringen i en mer enhetlig riktning, dels eventuella behov av ändringar i regleringen.

(13) Enligt klientavgiftslagens 6 a § 6 mom. ska klienten själv kontrollera när avgiftstaket har nåtts. Enligt lagens 2 a § ska dock fakturan innehålla uppgift om huruvida den avgift som tas ut ska räknas in i avgiftstaket, och om avgiften räknas in i avgiftstaket ska det på fakturan dessutom finnas uppgift om att klienten själv måste kontrollera när avgiftstaket har nåtts. Enligt propositionen (s. 29) kan det ovanstående kan det vara svårt för vissa klienter att följa sina avgiftsutgifter mot avgiftstaket. Det kan de facto undgå vissa klienter att avgiftstaket har nåtts. Statsrådet bör överväga att ändra bestämmelserna så att ansvaret för att kontrollera när avgiftstaket har nåtts ligger hos myndigheterna.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Grundlagsutskottet anför

att lagförslagen kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

Utlåtande GrUU 72/2026 rd

Helsingfors 4.11.2026

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Heikki Vestman saml
vice ordförande Onni Rostila saf
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Arja Juvonen saf
medlem Teemu Keskisarja saf
medlem Kimmo Kiljunen sd
medlem Johannes Koskinen sd
medlem Jarmo Lindberg saml
medlem Mats Löfström sv
medlem Krista Mikkonen gröna
medlem Mira Nieminen saf
medlem Johanna Ojala-Niemelä sd
medlem Henrik Vuornos saml
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Mikko Polvinen cent

Sekreterare var

utskottsråd Lauri Koskentausta.

Avvikande mening

Motivering

Enligt grundlagsutskottets vedertagna praxis kan statsfinansiella sparmål som beror på ekonomisk knapphet utgöra en godtagbar grund för att i viss mån ingripa också i nivån på de rättigheter som tryggas i grundlagen. Även då måste det dock ses till att ändringarna vid en samlad bedömning inte äventyrar tillgodoseendet av en grundläggande fri- och rättighet som tryggas i grundlagen. Detta motsvarar också den praxis som tillämpas av Europeiska kommittén för sociala rättigheter, enligt vilken försämringar som görs för att balansera de offentliga finanserna inte får försvaga socialförsäkringssystemets grundläggande struktur.

Grundlagsutskottet har i sin praxis ansett att klientavgifterna inom social- och hälsovården inte får vara så höga att tjänsterna blir ouppnåeliga för dem som behöver dem. Utskottet har dessutom ansett att klientavgifterna inte får leda till att de som behöver tjänsterna blir tvungna att tillgripa utkomststöd som är ett stöd i sista hand enligt 19 § 1 mom. i grundlagen. Utskottet har också förutsatt att det genom lag föreskrivs om en skyldighet att sätta ned eller efterskänka klientavgifter. I enlighet med grundlagsutskottets linje föreskrivs det i 11 § i den gällande klientavgiftslagen om välfärdsområdets skyldighet att nedsätta eller efterskänka avgifter som bestämts för socialvårdstjänster och avgifter inom hälso- och sjukvården som bestämts enligt personens betalningsförmåga till den del förutsättningarna för personens eller familjens försörjning eller förverkligandet av personens lagstadgade försörjningsplikt äventyras av att avgiften tas ut. Enligt 11 § 3 mom. i klientavgiftslagen ska nedsättning och efterskänkande av avgift prioriteras framför utkomststöd.

Enligt propositionen är konsekvenserna av de föreslagna ändringarna relativt begränsade på hela befolkningens nivå. Konsekvenserna koncentreras dock till den lägsta inkomstdecilen, där avgiftshöjningarna kan belasta försörjningen betydligt mer än bland befolkningen i övrigt. Eftersom den i 19 § 3 mom. i grundlagen tryggade rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster är en grundläggande fri- och rättighet som tillkommer varje individ, kan propositionens konsekvenser inte bedömas enbart på befolkningsnivå. Rätten till tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster måste tillgodoses också på individnivå.

I propositionens konsekvensbedömningar konstateras det att höjningar av klientavgifterna kan leda till ett behov av utkomststöd. De föreslagna ändringarna i lagar och förordningar beräknas öka utgifterna för det grundläggande utkomststödet med cirka tre miljoner euro från och med 2027. Höjningarna bedöms således leda till fler situationer där personer blir tvungna att tillgripa utkomstskydd i sista hand. I propositionsmotiven uppmärksammas också risken för att höjningarna av klientavgifterna påverkar enskildas beslut att söka sig till eller ta emot tjänster.

Skyldigheten enligt 11 § 1 mom. i den gällande klientavgiftslagen att sätta ned eller efterskänka avgifter tillämpas inom hälso- och sjukvården endast på avgifter som bestäms enligt personens betalningsförmåga, inte på klientavgifter med fast belopp. Enligt 11 § 2 mom. i klientavgiftslagen kan välfärdsområdet besluta att också sådana avgifter ska sättas ned eller efterskänkas, men lagen medför ingen skyldighet till detta.

Utlåtande GrUU 72/2026 rd
Avvikande mening

De nya klientavgifter som ingår i propositionen och de avgiftshöjningar som genomförs i samband med dem gäller uttryckligen avgifter med fast belopp. Vi anser att höjningar av denna storleksordning av avgifter med fast belopp är problematiska med tanke på tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna, när tillämpningsområdet för 11 § 1 mom. inte har granskats i detta sammanhang och avgifterna med fast belopp fortfarande inte omfattas av skyldigheten att sätta ned eller efterskänka avgifter. I propositionsmotiven konstateras det att klienten i sista hand kan ansöka om utkomststöd för avgifterna. Den i 19 § 1 mom. i grundlagen tryggade rätten till oundgänglig försörjning och omsorg utgör dock ett minimiskydd i sista hand. Dessutom tryggas var och en genom 19 § 2 mom. i grundlagen rätten till grundläggande försörjning bland annat under sjukdom. Denna rätt sträcker sig längre än den rätt till oundgänglig försörjning som avses i 1 mom. Möjligheten att tillgripa utkomststöd i sista hand är således inte i sig tillräcklig för att säkerställa att de rättigheter som tryggas i 19 § 2 och 3 mom. i grundlagen tillgodoses. Också i grundlagsutskottets vedertagna praxis har det uttryckligen förutsatts att klientavgifterna inte får leda till att utkomstskyddet i sista hand utnyttjas.

Av propositionens konsekvensbedömningar framgår det klart att avgiftshöjningarna i enskilda fall kan äventyra en persons eller en familjs försörjning och leda till att utkomstskyddet i sista hand måste utnyttjas. Därför anser vi att den föreslagna regleringen som sådan inte i tillräcklig utsträckning tryggar tillgodoseendet av de rättigheter som föreskrivs i 19 § i grundlagen och inte heller uppfyller de krav som har utformats i grundlagsutskottets praxis om dessa rättigheter. Vi anser att om klientavgifterna höjs på det sätt som föreslås i propositionen, är det för att säkerställa tillgodoseendet av de rättigheter som tryggas i 19 § i grundlagen nödvändigt att utvidga skyldigheten enligt 11 § 1 mom. i klientavgiftslagen att sätta ned eller efterskänka avgifter till att omfatta också klientavgifter med fast belopp inom hälso- och sjukvården, eller att på något annat motsvarande sätt säkerställa att välfärdsområdet är skyldigt att sätta ned eller efterskänka också sådana avgifter när förutsättningarna för personens eller familjens försörjning eller fullgörandet av personens lagstadgade försörjningsplikt äventyras av att avgifterna tas ut.

Avvikande mening

Vi föreslår

> *att lagförslag 1 kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning, men bara om de konstitutionella anmärkningarna till bestämmelserna om nedsättning och efterskänkande av klientavgifter beaktas på behörigt sätt.*

Helsingfors 4.11.2026

Johannes Koskinen sd
Johanna Ojala-Niemelä sd
Kimmo Kiljunen sd
Johannes Yrttiaho vänst
Krista Mikkonen gröna