

Asia: VN/31641/2025

Lausuntopyyntö luonnoksesta valtioneuvoston asetukseksi sairausvakuutuslain täytäntöönpanosta annetun valtioneuvoston asetuksen 1 ja 2 luvun muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Sairausvakuutuslain täytäntöönpanosta annettua valtioneuvoston asetusta esitetään muutettavaksi vastaamaan sairausvakuutuslakiin esitettyjä muutoksia erityisraskausrahaa koskevan sääntelyn osalta siten, että erityisraskausrahaan oikeuttavien vaaraa aiheuttavien tekijöiden määrittelyä laajennetaan sekä lisäksi erityisraskausrahaa olisi mahdollista saada myös osittaisena. Samalla asetusta muutetaan luovutuspäivärahan ja tartuntatautipäivärahan osalta. Kansaneläkelaitos kiittää mahdollisuudesta lausua asiassa ja arvioi ehdotettua muutosta seuraavasti:

Kela pitää uudistuksen tavoitetta hyvänä. Uudistuksen myötä sairausvakuutuslaki sekä sen täytäntöönpanoasetus vastaavat paremmin raskaussuojeludirektiivin sekä raskaussuojeluasetuksen sisältöä. Erityisraskausraha turvaa siten jatkossa kattavammin työntekijän toimeentuloa työntekijän joutuessa jäämään työstään pois erilaisten raskaudelle vaaraa aiheuttavien tekijöiden vuoksi.

Kela pitää hyvänä, että uudistuksella pystytään turvaamaan sellaisten raskaana olevien työntekijöiden terveyttä, joiden työssä tai työoloissa on raskaudella vaaralliseksi tiedetty tekijä, mutta joka ei voimassa olevan sääntelyn mukaan oikeuta erityisraskausrahaan. Uudistuksen myötä sairausvakuutuslain täytäntöönpanoasetuksessa viitattaisiin raskaussuojeluasetuksen 2 §:ään. Vaaratekijät ovat kuitenkin raskaussuojeluasetuksessa määritelty niin laajaksi, että siihen sisältyy myös sellaisia tekijöitä, jotka eivät tutkimustiedon valossa ole automaattisesti raskaudelle haitaksi. Tällaisia tekijöitä ovat esimerkiksi liikkeet ja liikkuminen. Osalle uusista vaaratekijöistä ei myöskään ole asetettavissa altistumisen raja-arvoja tai esitettävissä tarkempia tunnusmerkkejä vaarallisuudesta esimerkiksi siksi, että tutkimusnäyttöä niiden vaarallisuudesta raskaudelle ei ole.

Vaaratekijöiden luettelon laajentamisessa on riskinä se, että vaaratekijöiden laajuuden vuoksi jokainen raskaana oleva työntekijä täyttäisi erityisraskausrahan saamisen ehdot työolosuhteista ja niiden tosiasiallisesta vaarallisuudesta riippumatta. Tämä aiheuttaisi huomattavia etuusmenoja Kelalle sekä se voisi heikentää merkittävästi lisääntymisikäisten naisten työmarkkina-asemaa.

Sairausvakuutuslain täytäntöönpanosta annetun asetuksen 1 luvun 1 §:ssä todetaan, että vaaratekijöiden merkitystä arvioitaessa on otettava huomioon vaaraa aiheuttavalle tekijälle altistumisen luonne, määrä ja kesto. Sanamuoto vastaa raskaussuojeluasetuksen sanamuotoa. Kela pitää hyvänä tämän nostamista täytäntöönpanoasetuksen tasolle, sillä se antaa konkreettista tukea Kelan toimeenpanossa tapahtuvaan arviointiin. Kela pitää muistion säännöskohtaisia perusteluja kattavampina ja paremmin täsmennettyinä kuin sairausvakuutuslain muuttamisesta annetun hallituksen esityksen (HE 150/2025 vp) perusteluita, erityisesti uusien vaaratekijöiden, kuten liikkumisen ja yötyön osalta. Kela pitää hyvänä, että muistiossa on nostettu esiin se seikka, että pelkkä raskaussuojeluasetuksessa mainitun vaaratekijän ilmeneminen asiakkaan työssä ei vielä oikeuta suoraan erityisraskausrahaan, mikäli vaaratekijä ei tosiasiallisesti aiheuta vaaraa raskaudelle. Lisäksi muistioon on paremmin kirjattu esiin seikkoja, joita Kela voi ottaa huomioon arvioidessaan erityisesti uusien fyysisten ja fysikaalisten vaaratekijöiden vaarallisuutta raskaana olevalle työntekijälle. Tällaisia muistion mukaan arviossa huomioon otettavia seikkoja voivat olla työnkuva, työntekijän henkilökohtaiset ominaisuudet, raskauden vaihe, henkilön perussairaudet tai aiemmat riskiraskaudet ja ratkaisu perustetaan yksilölliseen arviointiin hakijan kokonaistilanteesta.

Kela kuitenkin edelleen ehdottaa, että raskaussuojeluasetuksen 4 g-kohdan (liikkeet ja asennot, liikkuminen, henkinen ja fyysinen väsymys sekä muut työntekijän toimintaan liittyvät fyysiset rasitukset) osalta todettaisiin säädöstasolla täytäntöönpanoasetuksessa, että näiden tekijöiden osalta oikeus erityisraskausrahaan voi muodostua vain erityisestä syystä. Tällöin oikeus erityisraskausrahaan edellyttäisi tavanomaisesta poikkeavan tekijän olemassaoloa eikä pelkkä subjektiivinen kokemus esimerkiksi väsymyksestä kevyessä työssä riittäisi etuus oikeuden syntymiseen ilman työntekijän tilanteeseen liittyvää yksilöllistä syytä. Tällainen täsmennys edesauttaisi lain toimeenpanoa sellaisten vaaratekijöiden osalta, joiden vaarallisuudesta raskaudelle ei ole tutkimusnäyttöä olemassa ja joiden ilmeneminen työssä ei yksinään voi automaattisesti oikeuttaa erityisraskausrahaan ja joita yleisesti sisältyy lähes kaikkiin työtehtäviin.

Koska uudistuksen yhteydessä ei ole tarkoitus säätää sairausvakuutuslain tai sen täytäntöönpanoasetuksen tasolla vaaratekijöiden tarkemmista tunnusmerkeistä, pitää Kela sinänsä hyvänä sen toimeenpanossa harkintaan vaikuttavien seikkojen nostamista asetuksen perustelumuihistioon. Asetuksen perustelumuihistiossa eikä säädöstasolla ole kuitenkaan kuvattu vaaratekijöiden konkreettisia raja-arvoja tai tunnusmerkkejä. Kelan näkemyksen mukaan tarkemmat vaaratekijöiden arvioinnissa huomioon otettavat seikat, raja-arvot ja tunnusmerkit tulisi säätää suoraan asetuksen tasolla. Sairausvakuutuslakiin ja sen asetukseen tehtävät muutokset uusien vaaratekijöiden osalta eivät ole itsessään sisällöltään riittävän selkeitä toimeenpanon näkökulmasta eikä sairausvakuutuslain esitöiden (HE 150/2025 vp) perusteluissa ole kuvattu riittävästi hankalia rajanvetotulkintoja. Toimeenpanossa tulee esiintymään merkittäviä haasteita, jos säädöspohja jää vajaaksi. Tilanne on myös asiakkaan näkökulmasta sekava ja aiheuttaa epävarmuutta asiakkaan

arvioidessa oikeuttaan etuuteen. Lavea sääntely tulee aiheuttamaan Kelassa ja muutoksenhakuasteissa sellaisia hallinnollisia kustannuksia, jotka olisi voitu välttää.

Kela pitää hyvänä asetukseen tehtyjä täsmennyksiä hakemuksen liitteenä toimitettavien selvitysten osalta. Heti hakemuksen yhteydessä toimitetut riittävän kattavat selvitykset varmistavat asian nopean ja tehokkaan käsittelyn Kelassa ja lisäselvitysten pyytämiseltä vältytään. Kela pitää hyvänä täsmennystä siitä, että erityisraskausrahan liitteeksi on toimitettava nimenomaan työterveyslääkärin lausunto, mikäli asiakas on työsuhteessa. Tällöin varmistetaan paremmin, että lausunnon antava lääkäri todella tuntee asiakkaan tilanteen ja tämän työolot. Muistiossa on myös hyvin kuvattu lääkärinlausunnon sisältöä siten, että sen tulisi sisältää vaaratekijän luonteesta riippuen tekijän mitattavissa oleva arvo, kuvata konkreettinen vaaratekijälle altistuminen sekä ottaa kantaa mahdollisuuteen välttää riski työsuojelun toimenpitein. Samoin työnantajan selvityksen sisältöä on muistiossa kuvattu tarkasti. Näitä seikkoja tulisi kuitenkin nostaa asetukseen mukaan.

Kela pitää hyvänä myös sitä, että muistiossa on korostettu työnantajan työsuojelullisten toimenpiteiden olevan ensisijaisia erityisraskausrahaan nähden. Koska etuuden saamisen edellytyksenä ei kuitenkaan ole esimerkiksi työnantajan ja työterveyslääkärin yhdessä käymä neuvottelu työntekijän tilanteesta, ei Kela voi tietää onko työnantaja todella selvittänyt vaaratekijän rajoittamista tai muun työn tarjoamista sairausvakuutuslain ja sen täytäntöönpanoasetuksen edellyttämällä tavalla.

Uudistuksen myötä erityisraskausrahan saajien määrät tulevat huomattavasti kasvamaan. Kela arvioi hakemusmäärien lähtevän ensin maltilliseen nousuun ja lopullinen uuden lainsäädännön aikainen saajamäärä nähdään vasta muutaman vuoden kuluttua. Erityisraskausrahan saajamäärien kasvun myötä myös etuusmenojen määrä tulee nousemaan samassa suhteessa.

Jos sääntely jää ehdotetun mukaiseksi, uudistus tulee aiheuttamaan työvoimapulaa naispainotteisilla aloilla, erityisesti terveydenhuollossa, varhaiskasvatuksessa ja opetustoimessa. Uudistuksella voi olla vaikutuksia myös sukupuolten väliseen tasa-arvoon, sillä uudistuksella voi olla vaikutuksia naisten palkkaamiseen.

Vaaraa aiheuttavien tekijöiden määritelmän huomattava laajentaminen on Kelan näkemyksen mukaan merkittävä muutos nykyiseen erityisraskausrahaan. Uudistus tulee aiheuttamaan lain voimaan tuloa seuraavien vuosien aikana merkittäviä hallinnollisia kustannuksia Kelassa, jotka jäävät pysyviksi. Kela tulee tarvitsemaan enemmän asiantuntijalääkäreitä sekä etuuskäsittelijöitä, joiden lopullinen määrä riippuu etuuden toteutuvista hakijamäärämuutoksista. Sääntelyn avoimuus aiheuttaa myös rajoitteita etuuden automatisaatiomahdollisuuksille Kelassa.

Lisäksi uudistus voi aiheuttaa jonkin verran raskaana olevien asiakkaiden siirtymistä sairauspäivärahalta erityisraskausrahan tai osittaisen erityisraskausrahan puolelle, mutta tätä voidaan pitää uudistuksen tavoitteiden mukaisena.

Kela kannattaa uudistuksen myötä tulevaa mahdollisuutta saada erityisraskausrahaa osittaisena. Osittainen erityisraskausraha mahdollistaa paremmin raskaana olevien naisten osallistumisen työelämään tilanteissa, joissa työn vaaratekijää voidaan rajoittaa työskentelyaikaa vähentämällä tai muuta sopivaa työtä on tarjolla enintään 5 tuntia päivässä. Uudistus tulee tältä osin aiheuttamaan muutostarvetta Kelan etuuskäsittelyjärjestelmiin.

Asetus on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2026. Kelan arvion mukaan esityksen aiheuttamia muutoksia etuuskäsittelyjärjestelmän osalta ei saada välttämättä toteutettua tässä ajassa. Esitetyt muutokset tulevat aiheuttamaan merkittäviä muutoksia Kelan toimeenpanossa, etuuskäsittelyjärjestelmässä, etuuskäsittelyssä ja asiakaspalvelussa. Esitettyjen muutosten takia Kelan tulee tehdä päivityksiä lomakkeisiin, kirjeisiin ja päätöksiin sekä kouluttaa etuuden käsittelijöitä muutoksista ja lisäksi tiedottaa muutoksista asiakkaita ja yhteistyökumppaneita.

Helle Mia
Kansaneläkelaitos

Sandfall Elina
Kansaneläkelaitos - Etuuksien ja palvelujen suunnitteluyksikkö, perhe-
etuusryhmä