

Asia: VN/14511/2025

## **Lausuntopyyntö hallituksen esitykseksi eduskunnalle työttömyysturvan yhdistelmävakuutusta koskevaksi lainsäädännöksi**

### Lausunnonantajan lausunto

#### **Yhdistelmävakuutuksen toteuttamistapa**

**Vastaako mielestänne hallituksen esityksessä ehdotettu työttömyysturvan yhdistelmävakuutuksen toteuttamistapa työelämän ja monimuotoisesti työllistyvien henkilöiden tarpeisiin?**

-

#### **Mahdollisuus perusteluihin:**

-

**Yhdistelmävakuutuksen kohderyhmä ja arvio yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiristä** Yhdistelmävakuutuksen tavoitteena on mahdollistaa monimuotoisesti työllistyville usean työllistymisen tavan yhtäaikainen vakuuttaminen työttömyysvakuutusjärjestelmässä. Yhdistelmävakuutuksessa voisi vakuuttaa palkkatyötä, yritystoimintaa sen muodosta riippumatta, perhehoitajana toimimista ja työskentelyapurahalla työllistymistä.

**Yrittäjänä itsensä voisi vakuuttaa maatalousyrittäjät, itsensä työllistäjät ja yksinyrittäjät sekä työnantajayrittäjät.** Sillä, missä oikeudellisessa muodossa yritystoimintaa harjoitetaan, ei olisi merkitystä. Yhdistelmävakuutus kattaisikin esimerkiksi osakeyhtiömuodossa, avoimessa yhtiössä, kommandiittiyhtiössä ja toiminimellä toimimisen. Tämä vastaisi nykyistä yrittäjän työttömyysvakuutusta.

**Edellytys olisi, että työllistyminen on monimuotoista.** Monimuotoisuus, eli esimerkiksi palkkatyön ja yksinyrittäjyyden yhdistäminen, voisi olla rinnakkaista. Tämä tarkoittaa, että kumpaakin tulonlähdettä syntyy samoina kalenterikuukausina. Monimuotoisuus voisi muodostua myös kausista. Tämä tarkoittaa, että joinakin kuukausina voisi muodostua vain toisen tulonlähteen mukaista vakuutetun tulon saantia.

**Yhdistelmävakuutuksen hankkiminen tulisi arvion mukaan mahdolliseksi noin 110 000 monimuotoisesti työllistyvälle henkilölle.** Tästä joukosta enintään noin 14 000 henkilölle syntyisi yhdistelmävakuutuksen myötä mahdollisuus täyttää työssäoloehto ja siirtyä perusturvalta ansioturvan piiriin. Lopuille noin 96 000 henkilölle, jotka jo nyt kerryttävät tai voisivat kerryttää työttömyyskassan jäsenenä palkansaajan tai

yrittäjän työssäoloehto, yhdistelmävakuutus tarjoaisi mahdollisuuden vakuuttaa nykyistä suuremman osuuden tuloista, ja osan kohdalla muutos voisi kannustaa työttömyyskassassa vakuuttautumiseen.

Yhdistelmävakuutuksen ottaminen olisi monimuotoisesti työllistyville vapaaehtoista. Tästä seuraa, että yhdistelmävakuutus vaikuttaisi tosiasiasa yllä kuvattua pienempään joukkoon ihmisiä.

Arviota yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiristä on avattu hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.1 sekä luonnoksen liitteessä.

**Kommenttinne koskien yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiriä:**

-

Yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuus vakuutetulle Suomessa ansioperusteisen työttömyysvakuutuksen edellytyksenä on, että henkilö kuuluu työttömyyskassaan. Kuten palkansaajalla ja yrittäjällä, myös monimuotoisesti työllistyvällä työttömyyskassajäsenyys yhdistelmävakuutettuna olisi vapaaehtoista, ja yhdistelmävakuutetuksi pitäisi itse hakea joko työttömyyskassaan liityttäessä taikka jäsenyyden aikana. Vapaaehtoisuus koskisi myös sitä, vakuuttaako henkilö kaikki monimuotoisen työllistymisensä tulot vai vain osan niistä. Työttömyyskassan jäseneksi voisi jatkossakin liittyä ja jäsenenä ollessa vakuuttaa itsensä esimerkiksi vain palkansaajana, vaikka henkilöllä olisi myös muuta, yhdistelmävakuutuksessa huomioitavaa tuloa kuten esimerkiksi yritystoiminnasta muodostuvaa vakuutustuloa.

Yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuutta on kuvattu muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvuissa 4.1.2 ja 4.1.4.

**Kommenttinne koskien yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuutta:**

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö kiittää mahdollisuudestaan antaa lausunto.

Yhteisjärjestö pitää vapaaehtoisuuteen perustuvaa ratkaisua hyvänä.

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehtoesityksessä ehdotetaan, että yhdistelmävakuutetun, monimuotoisesti työllistyvän työttömyyskassan jäsenen ansiopäiväraha voisi jatkossa perustua palkkatyöstä saatavan tulon ja yrittäjän vakuutustulon yhdistelmään (yhdistelmävakuutetun työssäoloehto). Lisäksi yhdistelmävakuutetun työssäoloehdossa voitaisiin huomioida perhehoitajan samaa hoitopalkkio ja työskentelyapuraha.

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto kerryttäisi jokainen sellainen kalenterikuukausi, jonka aikana yhteenlaskettu, huomioitava tulo olisi 930 euroa tai enemmän (vuoden 2025 tasossa). Tulorajaa tarkistettaisiin kuten palkansaajan työssäoloehdon tulorajaa tarkistetaan. Työssäoloehto täyttyisi, kun 28 kuukauden tarkastelujaksolla on koossa yhteensä 12 työssäoloehto kerryttävää kuukautta. Tarkastelujaksoa voitaisiin pidentää esimerkiksi päätoimisen opiskelun, työkyvyttömyyden ja perhevapaan perusteella, kuitenkin enintään seitsemällä vuodella. Yhdistelmävakuutetun ansiopäiväraha perustuisi työssäoloehdossa huomioituihin vakuutettuihin tuloihin.

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto käsitellään muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.1.2.

**Kommenttinne yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdosta:**

Työttömyysturvalain 5 luvun 10 pykälä

Säännöskohtaisissa perusteluissa s. 110 on kuvattu työmarkkinoilla oloa seuraavasti: ”Nykytilaa vastaavasti, palkansaaja olisi työmarkkinoilla aina silloin, kun työ on sellaista, että se voidaan lukea

työssäoloehtoon (esimerkiksi työssäoloehtoa kertyy vähintään niin kutsuttu puolikas työssäoloehtokuukausi).” [...] ” Omaa työtä tekevä henkilö on puolestaan työmarkkinoilla silloin, kun oma työ on niin sitovaa, että se on 2 luvun 4 §:n 4 momentin mukaan esteenä työttömyyspäivärahan saamiselle. Jos oma työ on niin satunnaista tai vähäistä, ettei se estäisi työttömyyspäivärahan saamista, ei henkilö ole työmarkkinoilla, ellei hän ole samalla työnhakijana työvoimaviranomaisessa.”

Harkittavaksi, että tulisiko pykälässä tai sen perusteluissa kuvata työmarkkinoilla oloa erikseen myös yhdistelmävakuutetun kohdalla? Tarkoituksena ei liene, että henkilön voitaisiin katsoa olleen poissa työmarkkinoilta tilanteessa, jossa hän kerryttää yhdistelmävakuutetun työssäoloehtoa? Esimerkiksi henkilö tekee osa-aikaista työtä palkansaajana ja ansaitsee alle puolikkaan työssäoloehtokuukauden rajan. Lisäksi hän työllistyy perhehoitajana, mutta perhehoidon ei katsota olevan esteenä työttömyyspäivärahan saamiselle. Hän ei hae työttömyysetuutta, mutta haluaa kerryttää yhdistelmävakuutetun työssäoloehtoa. Voiko jäsen menettää työssäoloehdon ennen kuin saa sitä edes täyteen?

Työttömyysturvalain 5 luvun 10 a pykälä

Pykälän 3 momentissa säädetään yhdistelmävakuutetun jälkisuojasta. Yksityiskohtaisten perusteluiden kolmannen momentin 2-kohtaan on kuitenkin jäänyt väärä viittaus työttömyyskassalain 3 §:n 3 momentissa tarkoitettuun yhdistelmävakuutettuun, kun oikea viittaus olisi tulisi tehdä yrittäjään, siten kuin pykälässäkin on. Lisäksi sekä pykälässä että perusteluissa viitataan työttömyyskassalain 3 pykälän 2 ja 3 momentteihin, mutta nämä pykäläviittaukset ovat molemmat väärin.

Esityksen mukaan 10 a pykälän 4 momentti vastaisi voimassa olevan 10 §:n 3 momenttia kuitenkin niin, että siinä huomioitaisiin yhdistelmävakuutus. Pykälän yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan huomioitaisiin lisäksi mahdollisuus säilyttää jälkisuoja liittymällä uudelleen samaan työttömyyskassaan, josta on eronnut. Pykälän momentti on muotoiltu nyt niin, että ”Edellä 1–3 momentissa tarkoitettua jälkisuojaa sovelletaan, jos henkilö on kassasta erottuaan kuukauden kuluessa liittynyt toiseen työttömyyskassaan”. Momentti ehdotetussa sisällössä käytännössä velvoittaa aina liittymään toiseen työttömyyskassaan. Näin ollen pykälän muotoilu ei vastaa yksityiskohtaisten perusteluiden tarkoitusta siltä osin, kuin jälkisuoja voitaisiin säilyttää liittymällä uudelleen samaan työttömyyskassaan.

Lisäksi sanatarkasti lukien 4 momentti tai sen perustelutkaan eivät mahdollistaisi kassan sisäistä jälkisuojaa, mitä ei voida pitää hyvänä ratkaisuna, vaan jälkisuoja edellyttäisi kassan vaihtamista tai kassasta eroamista ja liittymistä uudelleen saman kassan jäseneksi. Näin ollen momentin muotoilu tulee muuttaa siten, että se mahdollistaa myös kassan sisäisen jälkisuojan tilanteet. Tämä on erityisen tärkeää jäsenten yhdenvertaisen kohtelun vuoksi.

Esityksen mukaan pykälän 5 momentti koskisi sitä, kuinka pitkään palkansaajan jälkisuojaan perustuva etuus oikeus voi säilyä. Esityksessä käytetään ilmaisua, ”Jos yksinomaan palkansaajia vakuuttavan työttömyyskassan jäsen on työskennellyt yrittäjänä yli 18 kuukautta tai jos hän on yrittäjänä vakuutettuna yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan jäsenenä täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon, hänelle ei myönnettäisi palkansaajan työttömyyspäivärahaa ennen kuin hän on yritystoiminnan jälkeen täyttänyt palkansaajan tai yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon. Tällöin työssäoloehdon tarkastelujakso alkaisi siitä, kun henkilö yritystoiminnan jälkeen on mennyt palkkatyöhön.”

Viidennessä momentissa vaikuttaa olevan virhe siltä osin, kuin siinä viitataan ”yksinomaan palkansaaajia vakuuttavan työttömyyskassan jäsenenä”. Ehdotetulla muotoilulla jäsenet olisivat eriarvoisessa asemassa sellaisessa kassassa, jossa voi vakuuttaa pelkästään palkansaajavakuutuksella ja sellaisessa kassassa, jossa voi vakuuttaa työtään myös muilla vakuutuksilla. Toisin sanoen yksinomaan palkansaajavakuutusta tarjoavan kassan jäsen menettäisi jälkisuojan työskennellessään yrittäjänä yli 18 kuukauden ajan, mutta sellainen palkansaaaja, joka on ottanut palkansaajavakuutuksen kassasta, joka tarjoaa myös yrittäjävakuutusta ja/tai yhdistelmävakuutusta ei menettäisi jälkisuojansa työskennellessään yrittäjänä yli 18 kuukautta. Kohdassa pitäisi todennäköisesti olla ”palkansaaajana vakuutettu” ei ”yksinomaan palkansaaajia vakuuttavan työttömyyskassan jäsen”. Momentti lienee puutteellinen myös sen osalta, että jälkisuojan voinee myös menettää täyttämällä yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon? Lisäksi onko 5 momentissa virhe siinäkin merkityksessä, että henkilölle myönnettäisiin palkansaaajan päiväraha yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon täyttymisen perusteella.

Vastaavasti 10 a §:n 6 momentin mukaan: ”Jos yrittäjän työssäoloehdon yksinomaan yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan jäsenenä täyttänyt henkilö siirtyy vain palkansaaajia vakuuttavan työttömyyskassan jäseneksi (...)”. Säännöksen muotoilu johtanee siihen, että tällä muotoilulla säännöstä ei sovelleta, jos kassa tarjoaa yrittäjävakuutuksen lisäksi myös palkansaaaja- ja/tai yhdistelmävakuutusta. Lisäksi säännöstä ei sovellettaisi, jos siirtyisi sellaiseen kassaan, joka tarjoaa palkansaajavakuutuksen lisäksi myös yrittäjä- ja/tai yhdistelmävakuutusta? Sen sijaan onko tarkoituksena tai ajatuksena ollut, että ”Jos yrittäjän työssäoloehdon täyttänyt henkilö siirtyy palkansaaaja- tai yhdistelmävakuutetuksi, hänen oikeutensa yrittäjän ansiopäivärahaan päättyy, kun hän täyttää palkansaaajia vakuuttavan työttömyyskassan jäsenenä palkansaaajan tai yhdistelmävakuutettuja vakuuttavan työttömyyskassan jäsenenä yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon”?

10 a §:n 5 ja 6 momenteissa käsitellään palkansaajavakuutetun ja yrittäjävakuutetun tilannetta, mutta miten toimitaan yhdistelmävakuutetun kohdalla? Milloin ja miten yhdistelmävakuutetun jälkisuojaa menetetään? Tähän vaadittaneen kokonaan uusi momentti. Muussa tapauksessa tämä voisi asettaa yhdistelmävakuutetut eri asemaan palkansaajavakuutettujen ja yrittäjävakuutuksen ottaneiden kanssa. Miten toimittaisiin, jos yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon täyttänyt henkilö siirtyisi esimerkiksi palkansaajavakuutetuksi, mutta työskentelisi palkansaaajana vain hyvin vähän aikaa. Voidaanko silloin päivärahaa maksaa, kunnes enimmäisaika tai palkansaaajan työssäoloehto on täynnä, vaikka siihen menisi useampi vuosi? Tai voiko henkilö vielä palkansaaajan työssäoloehdon täytettyään valita, että päivärahaa maksettaisiin yhdistelmävakuutuksen perusteella niin kauan, kuin päiviä on enimmäisaikalaskurissa jäljellä? Tämän osalta pykälää tulee täydentää.

Yhteisjärjestö toteaa, että esityksen toimivuuden kannalta olennaisen tärkeää on toimivat jälkisuojasäännökset.

Työttömyysturvalain 5 luvun 14 pykälä

Työttömyysturvalain 5 luvun 14 pykälän 2 momentin yksityiskohtaisten perustelujen (s.115) mukaan: ”Esityksen mukaan, jos yhdistelmävakuutettu jäisi työttömäksi ennen kuin hän olisi täyttänyt yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon, hänen ansiopäivärahoikeutensa voisi määräytyä palkansaaajia tai yrittäjiä koskevien säännösten perusteella. Käytännössä tämä tarkoittaisi sitä, että ensin palkansaaajana tai yrittäjänä vakuuttanut henkilö, joka myöhemmin on siirtynyt yhdistelmävakuutetuksi, voisi saada ansiopäivärahaa yhdistelmävakuutusta edeltävän vakuutusperusteen (palkkatyö tai yritystoiminta) perusteella, jos hän jää työttömäksi ennen 12 yhdistelmävakuutetun työssäoloehtokuukauden täyttymistä. Ansiopäivärahoikeutta tutkittaessa

huomioitaisiin yhdistelmävakuutuksen ottamista edeltävä ja lisäksi yhdistelmävakuutuksen aikainen sekä sitä mahdollisesti seuraava työskentely palkansaajana, jos henkilö on vakuuttanut palkkatuloaan työttömyyskassassa.”

Esityksessä mainitun suojan saadakseen edellytetään edeltävää vakuutusperustetta joko palkansaajana tai yrittäjänä ja suojan voi saada vain tämän edeltävän vakuutusperusteen mukaisesti. Esitetty lainsäädäntötapa johtaa siihen, että jos uusi jäsen haluaa ottaa suoraan yhdistelmävakuutuksen, kannattaisi työttömyyskassan neuvoa jäsentä ottamaan ensin pariksi päiväksi joko palkansaajan vakuutus tai yrittäjän vakuutus ja vasta sen jälkeen vaihtamaan yhdistelmävakuutukseen, jotta jäsen saisi säännöksen tarjoaman turvan itselleen. Valittua tapaa voidaan pitää epätarkoituksenmukaisena. Lisäksi valittu lainsäädäntötapa voi johtaa muihin epäoikeudenmukaiselta tuntuviin tilanteisiin, joissa edeltävä vakuutusperuste on ollut väärä tai työssäoloehto on täyttynyt. Säännös voi johtaa tilanteisiin, joissa jäsen on maksanut yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksut, johon sisältyy palkkatyön ja yritystoiminnan perusteella määräytyvä jäsenmaksu, ja vakuuttanut tulojaan, mutta jää silti ilman etuutta.

Yhteisjärjestö on jo valmisteluvaiheessa ehdottanut ja ehdottaa vielä uudelleen, että jäsenellä tulisi olla oikeus saada yhdistelmävakuutettuna sitä etuutta, jonka etuuden ehdot jäsen yhdistelmävakuutettuna täyttää ja joita vakuutuksia työttömyyskassa tarjoaa. Näin ollen, jos työttömyyskassa tarjoaa palkansaajavakuutusta ja yhdistelmävakuutusta, tulisi yhdistelmävakuutetun olla oikeutettu saamaan etuutta myös palkansaajana, jos yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto ei täyty, mutta palkansaajan työssäoloehto täytyisi.

Vastaavasti, jos työttömyyskassa tarjoaisi palkansaajavakuutuksen, yhdistelmävakuutuksen ja yrittäjävakuutuksen, voitaisiin tarkastelu tehdä näiden kolmen vakuutuksen perusteella. Jos kassa ei päättä vakuuttaa puhtaita yrittäjiä tai palkansaajia, etuus ei voi kertyä tällaisesta vakuutuksesta, eli toisin sanoen, jos kassa tarjoaisi vain kahta vakuutusta, tarkastelu työssäoloehdon kertymisen osalta tehtäisiin vain kahdesta vakuutuksesta.

Tämä malli ei sisältäisi toisin sanoen esitysluonnoksessa olevaa ajatusta edeltävästä vakuutusperusteesta. Yhteisjärjestön ehdotus olisi jäsenen kannalta parempi ratkaisu, ja myös oikeudenmukainen, ottaen huomioon, että jäsen on kuitenkin vakuuttanut itsensä ja maksanut jäsenmaksut yhdistelmävakuutettuna molemmista lajeista. Malli olisi toimivampi myös niiden osalta, jotka ottavat ensimmäisenä vakuutuksenaan yhdistelmävakuutuksen. Yhteisjärjestö ei ole arvioinut ehdotuksessaan sitä, että tulisiko jälkisuojasäännöksiä soveltaa ensisijaisesti vai toissijaisesti suhteessa tällaiseen 5:14.2:n kaltaiseen poikkeussäännökseen.

Tämä ehdotus ei kuitenkaan poista kassojen neuvontavelvollisuutta ja sitä, että kassojen pitää myös ohjeistaa jäseniään vakuuttamaan itsensä oikein.

Epäselväksi jää myös, että voidaanko nykyisessä muodossa ehdotettua työttömyysturvalain 5:14.2 jälkisuojan kaltaista suojaa soveltaa jäsenyysehdon näkökulmasta, jos vaihtaa välissä työttömyyskassa? Eli toisin sanoen esimerkiksi tilanteessa, että on ensin yhdessä kassassa yrittäjävakuutettu kahdeksan kuukauden ajan ja seuraavassa työttömyyskassassa yhdistelmävakuutettu viiden kuukauden ajan.

Työttömyysturvalain 5:14.2:n jälkisuojan kaltainen suoja voisi kuitenkin tulla sovellettavaksi jäsenyysehdon näkökulmasta tilanteessa, jossa henkilö on ensin palkansaajavakuutettu esimerkiksi kahdeksan kuukauden ajan ja sen jälkeen yhdistelmävakuutettuna esimerkiksi viiden kuukauden ajan, jos on ollut vakuutettuna jatkuvasti samassa työttömyyskassassa.

Eli tarkastellaanko jäsenyysehtoa toisin sanoen eri tavalla tilanteissa, joissa kassa vaihtuu välissä? Yhteisjärjestö katsoo, että jos vaihtaa toiseen työttömyyskassaan, jäsenyysehdon tulisi säilyä.

Esitysluonnoksen esimerkkien ja perustelujen perusteella jäsenyysehdon (12 kuukautta) vakuutuskohtaisuuden tulkinta jää epäselväksi etenkin tilanteissa, joissa jäsenen kassajäsenyys on katkeamaton, mutta vakuutusmuoto vaihtuu (TTL 5 luku 14 § 2 mom., HE luonnos s. 115 ja esimerkki s. 118 sekä säännöskohtaiset perustelut s. 155). Jäsenyysehdon kertyminen näyttäytyy esitysluonnoksen esimerkeissä osin vakuutuskohtaisena, vaikka samaan aikaan esityksessä on tilanteita, joissa jäsenyysehto ei ole vakuutuskohtainen ja etuus oikeus voi määräytyä palkansaajan tai yrittäjän säännöillä jälkisuojan kaltaisessa poikkeuksessa (TTL 5:14.2).

Toisaalta jäsenyysehto ei myöskään voine olla vakuutuskohtainen ainakaan työttömyysturvalain 5 luvun 14 pykälän 2 momentin kaltaisissa tilanteissa? Jos jäsenyysehtoa tarkasteltaisiin vakuutusmuotokohtaisesti, vakuutukselta toiselle vaihtaminen voisi aiheuttaa välissä siirtymisen Kelaan yleistuen saajaksi. Sillä, että onko jäsenyysehto vakuutuskohtainen vai ei, on kokonaisuuden kannalta olennainen merkitys.

Yhteisjärjestö esittää, että jäsenyysehto ei olisi vakuutuskohtainen. Tämä olisi toimeenpanon kannalta toivottu ratkaisu, helpottaisi jäsenten neuvontaa ja olisi jäsenille todennäköisesti helpommin ymmärrettävä malli.

Lisäksi Yhteisjärjestö ehdottaa harkittavaksi, että yhdistelmävakuutuksen toimeenpanon selkeyttämiseksi sääntelyyn lisätään periaate, jonka mukaan työssäoloehdon ja siihen liittyvien tulojen määrittely voidaan tehdä aina edellisen kalenterikuukauden loppuun saakka (ns. 30 päivän sääntö). Tämä tarkoittaisi käytännössä sitä, että tulot huomioidaan johdonmukaisesti kuukauden päättymiseen, mikä vähentää osakuukausiin liittyviä rajatapauksia ja ylimääräistä laskentaa muun muassa jakajanpäivien vähentämisen osalta. Nyt yhdistelmävakuutuksessa työssäoloehtokuukausille kohdistettaisiin palkkatuloja ja yritystuloja eri periaatteilla.

30 päivän säännön kaltainen ratkaisu helpottaisi erityisesti yrittäjätulojen käsittelyä, parantaisi automatisoinnin mahdollisuuksia ja selkeyttäisi kokonaisuutta, kun laskentasäännöt lähentyisivät eri vakuutustyyppien välillä. Tuloasetukseen tarvittaneen joka tapauksessa useita muutoksia yhdistelmävakuutuksen vuoksi, ja siksi kokonaisuutta olisi perusteltua tarkastella samalla kertaa siten, että 30 päivän sääntö voidaan sisällyttää osaksi tätä rakennetta.

Työttömyysturvalain 5 luvun 15 pykälä

Sivun 118 esimerkin neljännessä kappaleessa todetaan seuraavasti: ”Jos A:n kohdalla tutkittaisiin vain palkansaajan työssäoloehto (...) Lisäksi tammikuun 2029 viimeisenä päivänä maksettu palkka voitaisiin kohdistaa seuraavaan työssäoloehtoon”. Yhteisjärjestö tuo esiin, että aiemman lainvalmistelun ja soveltamisohjeen mukaan palkansaajan työssäoloehdossa palkkaa ei kohdistettaisi esimerkin mukaisesti seuraavaan työssäoloehtoon. Hallituksen esityksen 73/2023 vp, s. 97–98 ja soveltamisohjeiden mukaan esimerkissä mainittu tammikuun 2029 viimeisenä päivänä maksettu palkka tulisi kohdentaa vanhaan työssäoloehtoon. Esimerkki on näin ollen ristiriidassa nykykäytännön ja soveltamisohjeiden kanssa.

Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon palkansaajaosuuden 1 200 euron vähimmäisrajaa ei ole mainittu säännösten osalla. Tämä 1 200 euron raja voi olla olennainen osa hylkäävää päätöstä ja olisi syytä ilmetä myös suoraan ensisijaisesti lain säännöksestä tai vähintäänkin asetuksesta.

Säännöskohtaisissa perusteluissa sivulla 119 todetaan yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon kertymisestä seuraavasti: ”Jotta kyse olisi yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdosta, monimuotoisen työllistymisen täytyy toteutua työssäoloehdon aikana. Vastaavasti kuten yrittäjätulon osalta edellytetään, että vakuutustulo on vähintään 1 200 euroa vuodessa, palkkatyön osalta edellytettäisiin, että palkkatuloa on maksettu bruttona vähintään 1 200 euroa työssäoloehdoton vaadittavien 12 työssäoloehtokuukauden aikana. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että työssäoloehdossa huomioon otettavan 12 kalenterikuukauden aikana on oltava vähintään yksi sellainen kalenterikuukausi, jossa yhdistelmävakuutetulla, joka enimmäkseen työskentelee palkkatyössä, on myös muuta vakuutettua toimintaa kuin palkkatyötä, ja jos kyse on yhdistelmävakuutetusta, joka pääasiassa harjoittaa yritystoimintaa, hänellä on vähintään yksi työssäoloehtokuukausi, joka kerryttäisi palkansaajan työssäoloehdoton.”

Yhteisjärjestö ei kannata ehdotusta, että pääasiassa yrittäjätuloa tekevältä vaaditaan vähintään yksi palkansaajan työssäoloehtokuukausi. Palkansaajatuloa pitäisi voida ottaa huomioon monimuotoisesti työllistyvällä myös silloin, kun tulo jää alle palkansaajan työssäoloehtokuukauden rajan. Ehdotettu malli johtaisi muuten siihen, että esimerkiksi sellaisella tulonsaajalla ei täyttyisi monimuotoisuuden edellytys, joka saisi joka kuukausi 500 euroa palkansaajatuloa ja hänellä olisi lisäksi 16 000 euron YEL-työtulo yrittäjävakuutuksen osalta. Yrittäjän tulonkin osalta ollaan säätämässä, että se saa jakautua tasaisesti. Vaatimus palkansaajan työssäoloehtokuukauden täyttymisestä ei vastaa tarkoitustaan monimuotoisuuden vakuuttautumisen osalta. Yhteisjärjestö ei näin ollen kannata kirjasta, jossa vaaditaan palkansaajan työssäoloehtokuukauden täyttymistä ja toteaa, että 1 200 euron palkkatulo pitää voida kerryttää useamman kuukauden aikana. Tämän osalta nostetaan myös esiin, että pykälän 14 yksityiskohtaisissa perusteluissakaan ei vaadita täyttämään palkansaajan työssäoloehtokuukautta.

Lisäksi esityksessä olisi hyvä tarkentaa, että tuleeko monimuotoisuuden työssäoloehdoton 1200 euron vaatimuksen toteutua yhdistelmävakuutetun työssäoloehdoton luettavien kalenterikuukausien aikana vai työttömyyttä välittömästi edeltävien 12 kalenterikuukauden aikana?

Työttömyysturvalain 6 luvun 6 pykälä

Pykälän kolmannen momentin mukaan: ”Työtulon 20 prosenttia suurempi korotus otetaan huomioon vain, jos vakuutetulla on yrittäjän eläkelain mukainen vakuutus, ja korotus johtuu työeläkelaitoksen yrittäjän eläkelain (1272/2006) 112 a §:n mukaisesta työtulon tarkistamisesta.”

Pykälän ja sen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan voitaneen päätellä, että 20 prosentin korotussääntö koskee pelkästään niitä yhdistelmävakuutettuja, joilla on YEL-vakuutus, mutta tämä ei välttämättä ole ihan selvää ja voinee jättää tulkinnanvaraa. Ehdotetaan selvyuden vuoksi tarkennettavaksi, että 20 prosentin sääntöä ei sovelleta niihin yhdistelmävakuutettuihin, joilla ei ole YEL-vakuutusta, koska muussa tapauksessa se voisi rajoittaa hyvin merkittävästi yhdistelmävakuutuksen käyttöä (esimerkiksi 2 000 euron työtuloa ei voisi nostaa kuin enintään 400 eurolla).

Työttömyysturvalain 6 luvun 8 pykälä

Sivulla 122 yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan: ”Voimassa olevan pykälän 3 momentti sisältää palkansaajan ansiopäivärahan määrää koskevan suojasäännöksen, jonka mukaan, jos palkansaaja on

täyttänyt työssäoloehdon ennen 7 §:ssä tarkoitetun enimmäisajan täyttymistä, uusi ansiopäiväraha on vähintään 80 prosenttia palkansaajalle aikaisemmin maksetusta ansiopäivärahasta. Momenttia muutettaisiin ja se siirtyisi 2 momentiksi.” Tätä toista momenttia ei löydy pykäläehdotuksesta.

Työttömyysturvalain 11 luvun 2 ja 3 pykälät

Esityksessä ei ole huomioitu yhdistelmävakuutuksen vaikutuksia työttömyysturvalain 11 luvun 2 ja 3 pykälissä. Molempiin pykäliin tulee lisätä yhdistelmävakuutusta koskevat maininnat.

Työttömyyskassalain 3 a §

Kolmannen momentin mukaan ”Vakuutustulo määrätään kullekin kalenterivuodelle erikseen. Vakuutustuloa voidaan muuttaa kesken vuoden kerran.” Yhteisjärjestö esittää harkittavaksi, että pitäisikö pykälään tai vähintään sen perusteluihin tämentää, että muutosta ei voi tehdä takautuvasti.

Yhteisjärjestön ehdotuksen perusteella esitykseen taidettiin aiemmin kirjata, että vakuutustuloa voisi muuttaa vain kerran kesken vuoden. Yhteisjärjestö esittää tarkemman pohdinnan jälkeen, että muutoksen rajaus yhteen kertaan vuodessa poistetaan esityksestä. Tämä mahdollistaisi sen, että jäsen voisi vapaasti muuttaa vakuutustuloaan ja jäsenen vakuutustulo vastaisi silloin paremmin jäsenen tulotaso.

Työttömyyskassalain 4 pykälä

Esityksen sivulla 130 todetaan, että ”Momenttia muutettaisiin kuitenkin siten, että sen perusteella jäsen voitaisiin erottaa yhdistelmävakuutuksesta, jos jäsenmaksun laiminlyönti koskisi yksinomaan yhtä työttömyyskassan jäsenyyserusteiden mukaista ansaintaa. Tässä tarkoituksessa momenttiin lisättäisiin uusi toinen virke. Näissä tilanteissa henkilön kassan jäsenyyden voisi jatkua joko palkansaajana tai yrittäjänä, jos jäsenyyden jatkumisen edellytykset täyttyisivät.”

Esityksen mukaan yhdistelmävakuutuksesta voidaan erottaa, jos yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksu on jätetty maksamatta, mutta palkansaajan tai yrittäjän vakuutusmuoto voi jäädä voimaan. Pykälän muotoilusta ei käy täysin ilmi, että onko yhdistelmävakuutus täysin erillinen oma vakuutuksensa vai onko se yrittäjävakuutuksen ja palkansaajavakuutuksen yhdistelmä?

Huomiona tähän kohtaan esitetään myös se, että työttömyyskassalain 19 pykälän kolmannen momentin mukaan, jäsenmaksut tulee määrätä erillisinä palkansaajan ja yrittäjän jäsenmaksuina, mutta tässä pykälässä käytetään termiä yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksu. Pykälän terminologia ja systematiikka tulee saattaa vastaamaan toisiaan.

Esimerkki: Henkilö ottaa uutena jäsenenä suoraan yhdistelmävakuutuksen voimaan ja jättää jäsenmaksun osittain maksamatta. Jos yhdistelmävakuutetun jäsenmaksu olisi 20 euroa kuukaudessa (palkansaajan osuus 10 euroa ja yrittäjän osuus 10 euroa kuukaudessa) ja jäsen maksaa joka kuukausi 15 euroa, miten jäsenmaksut kohdistetaan? Mikä vakuutus jäsenelle osoitetaan ja mahdollistaako tämä eri vakuutuksien jälkikäteisen shoppailun, jos jäsen vasta vuoden päästä ilmoittaa, mitä jäsenmaksua hän on maksanut? Lisäksi mahdollista on myös se, että kassan toimialakohtaisuus ei edes mahdollistaisi palkansaajavakuutuksen laittamista voimaan. Yhteisjärjestö ehdottaa, että jos yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksua ei ole maksettu kokonaisuudessaan, jäsen myös erotetaan kokonaisuudessaan.

Jos Yhteisjärjestön ehdotusta ei hyväksytä, todetaan lisäksi, että esityksessä tulisi ottaa kantaa, mikä vaikutus erottamisella olisi henkilön työssäoloeseen. Nyt jos henkilö erotetaan kassan

jäsenyydestä, hän menettää kerryttämänsä työssäoloehdon. Jos henkilö jättäisi jatkossa maksamatta yhdistelmävakuutetun jäsenmaksusta osuuden, mutta hänen voitaisiin katsoa maksaneen palkansaaajan jäsenmaksun osuuden, kassa erottaisi henkilön yhdistelmävakuutuksesta, mutta henkilö jäisi palkansaaajaksi. Tulisiko palkansaaajan työssäoloehto kerryttää tästä hetkestä alkaen uudelleen, vai voitaisiinko palkansaaajan työssäoloehdot laskea erottamista edeltävältä ajalta (riippumatta siitä, minkä työssäoloehdon hän on esimerkiksi edellisen kerran täyttänyt)? Sama kommentti koskee erottamista myös sillä perusteella, että henkilö ei ole täyttänyt monimuotoisesti työllistyvän edellytyksiä.

#### Työttömyyskassalain 19 pykälä

Pykälä on kirjoitettu siitä lähtökohdasta, että työttömyyskassa tarjoaa vain palkansaajavakuutusta tai vain yrittäjävakuutusta (1 ja 2 momentit). Toisin sanoen, jos kassa tarjoaa palkansaaaja- tai yrittäjävakuutuksen lisäksi joitain muitakin vakuutusta (kaksi tai kolme vakuutusta), pykälän 1 tai 2 momenttia ei kyseisen kassan kohdalla tule lainkaan sovellettaviksi. Onko tämä tarkoituksena?

Onko lainsäätäjän tarkoituksena, että pykälän kolmatta momenttia sovelletaan niihin kassoihin, jotka tarjoavat useampaa vakuutusta erotuksena pykälän ensimmäiseen ja toiseen momenttiin? Kattaako pykälän kolmas momentti kaikki muut vakuuttamisen tilanteet ja esimerkiksi myös tilanteen, joissa kassa tarjoaa yrittäjävakuutusta ja yhdistelmävakuutusta? Voiko pykälä nyt jättää tulkinalle varaa? Toisin sanoen ovatko kaikki momentit yhteismitallisia keskenään jäsenmaksujen osalta ja onko kolmannessa momentissa avattu tarpeeksi selvästi, että miten yhdistelmävakuutetun jäsenmaksu muodostuu erotuksena palkansaaajan ja yrittäjän jäsenmaksusta?

Yhteisjärjestö viittaa myös työttömyyskassalain 4 pykälän kohdalla esitettyyn huomioon siitä, että miten yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksu muodostuu? 19 ja 4 pykälien systematiikat eroavat nyt toisistaan. Työttömyyskassalain 19 pykälän kolmannen momentin mukaan jäsenmaksut tulee määrätä erillisinä palkansaaajan ja yrittäjän jäsenmaksuina, mutta työttömyyskassalain 4 pykälässä käytetään termiä yhdistelmävakuutuksen jäsenmaksu. Pykälien terminologia ja systematiikka tulee saattaa vastaamaan toisiaan.

Mitä tarkoitetaan perustelutekstin sivun 132 ilmaisulla ”Yhdistelmävakuutuksen yrittäjätulona vakuutettavan toiminnan perusteella maksettavat jäsenmaksut voivat sisältyä yrittäjävakuutuksen jäsenmaksuun”?

#### Työttömyyskassalain 19 b pykälä

Sivun 133 yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan: ”Varojen ja velkojen sekä tuottojen ja kulujen erillään pitämisestä voitaisiin tarvittaessa antaa tarkempia säännöksiä valtioneuvoston asetuksella. Tästä säädettäisiin pykälän 2 momentissa.” Tätä toista momenttia ei kuitenkaan löydy pykäläehdotuksesta eikä rinnakkaisteksteistä.

#### Työttömyyskassalain 20 §

Yhteisjärjestö kiinnittää huomiota pykälän toisen ja kolmannen momenttien aloitusten ”vain” sanan käyttöön. Nykyisellä kirjoitusasulla pykälän toista momenttia ei sovelleta sellaiseen kassaan, joka tarjoaa palkansaajavakuutuksen lisäksi jotain toistakin vakuutusmuotoa. Sama huomio vastaavasti soveltaen kolmannen momentin osalta ”vain yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan tasoitusrahastossa (...)”. Olisiko selkeämpää, jos ”vain” sanat poistettaisiin toisen ja kolmannen momentin alusta.

## Työttömyyskassalain 22 pykälä

Pykälän viidennessä momentissa viitataan 1-4 momentteihin, mutta yksityiskohtaisissa perusteluissa viitataan 1-3 momentteihin. Tältä osin yksityiskohtaisissa perusteluissa näyttäisi olevan virhe. Viidennen momentin yksityiskohtaisten perusteluihin on kirjattu seuraavasti ” Säännös koskisi ensinnäkin yksinomaan yrittäjiä vakuuttavan työttömyyskassan vajausta”. Tämän osalta nostetaan esiin sana ”yksinomaan”. Tällä sanamuotoilulla tätä ei sovelleta kassaan, joka tarjoaa yrittäjävakuutuksen lisäksi palkansaajavakuutusta. Tämä tuskin on tarkoituksena. Kohdassa tarkoitettaneen yleisesti yrittäjän tasoitusrahaston vajausta.

## Työttömyyskassalain 59 a pykälä

Pykälässä ehdotetaan säädettäväksi, että ”Työttömyyskassalla on oikeus salassapitosäännösten ja muiden tietojen saantia koskevien rajoitusten estämättä saada Verohallinnolta maksutta työttömyyskassan jäsenyysasian selvittämiseksi välttämättömät tiedot työttömyyskassan jäsenen palkkatuloista”. Yhteisjärjestö kannattaa tätä ehdotusta, mutta ottaen huomioon tarkoituksena käyttää tulorekisteriä tietojen saamiseksi ja lain tulotietojärjestelmästä 13 pykälässä säädety, tulisiko tietojensaantioikeus perustua oikeuteen saada tiedot suorituksen maksajalta tai toiselta tiedon käyttäjältä?

Lisäksi pykälä puuttuu pykälien rinnakkaisteksteistä.

Muut pykälää koskevat kommentit

"Lakiehdotukset" -otsikon alla s. 168 on TLK siirtymäsäännös 1 mom (Ennen tämän lain voimaantuloa rekisteröidyn työttömyyskassan on päätettävä sääntöjensä muuttamisesta tämän lain mukaisiksi ja haettava Finanssivalvonnan vahvistus sääntöjen muutoksille viiden vuoden kuluessa tämän lain voimaantulosta.), mutta se puuttuu kokonaan "Rinnakkaistekstit" -otsikon alta vrt. 207.

Pykälänumerointi: "Lakiehdotukset" -otsikon alla s. 159 on TKL 1 a § 1 mom 3 kohta a) ja b), kun vastaavat ovat "Rinnakkaistekstit" -otsikon alla s. 189 TKL 1 a § 1 mom 3 k c) ja d).

Pykälänumerointi: "Lakiehdotukset" -otsikon alla s. 161 TKL 3 a § 1 mom 1 kohta, 2 kohta ja 3 kohta ovat "Rinnakkaistekstit" -otsikon alla s. 192 TLK 3 a § 1 mom 4 kohta, 5 kohta ja 6 kohta.

**Vaikutukset omaishoitajiin** Esityksen valmistelun aikana arvioitiin mahdollisuutta vakuuttaa omaishoitajan palkkio työttömyyden varalle vastaavasti kuin perhehoitajan hoitopalkkio. Vakuuttamismahdollisuuden arvioitiin pääasiassa heikentävän omaishoitajien tilannetta. Tämän vuoksi esityksessä ei ehdoteta, että omaishoitajana toimimisen voisi vakuuttaa työttömyyden varalle. Tämä tarkoittaa sitä, että omaishoitajien osalta tilanne säilyisi samana kuin nykyään.

Jos omaishoitajan palkkio huomioitaisiin yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdossa, omaishoito ei enää olisi hyväksyttävä syy työssäoloehdon tarkastelujakson pidentämiselle kuten nykyisin. Lisäksi, jos omaishoitajan hoitopalkkio huomioitaisiin työssäoloehdon kertymisessä ja ansiopäivärahan perusteeksi huomioitavassa tulossa, ne huomioitaisiin myös työttömyysetuuden sovittelussa. Esimerkiksi omaishoidon tuen hoitopalkkion vähimmäismäärä pienentäisi maksettavan päivärahan määrää noin 12,31 euroa päivässä, eli noin 265 euroa kuukaudessa. Tätä korkeampi palkkio pienentäisi päivärahan tasoa vielä enemmän.

**Omaishoitajien osalta nykytilaa kuvataan hallituksen esitysluonnoksen luvussa 2.8.2.2 ja muutoin vaihtoehtoisten toteuttamistapojen osalta luvun 5.1.2 alaluvuissa.**

**Kommenttinne siitä, että omaishoidon hoitopalkkiota ei voisi vakuuttaa yhdistelmävakuutuksessa:**

-

**Ansiopäivärahan rahoitus** Yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan rahoituksessa etuuden ansio-osaan kohdistuisi palkansaajien ja työnantajien vakuutusmaksun tuottoa siltä osin kuin ansio-osa perustuu palkkatuloon. Yrittäjän vakuutustuloon, työskentelyapurahaan tai perhehoitajan hoitopalkkioon perustuva yhdistelmävakuutetun ansio-osa rahoitettaisiin kokonaisuudessaan työttömyyskassan jäsenmaksulla. Yhdistelmävakuutukseen perustuvan ansiopäivärahan perusosa rahoitettaisiin palkansaajan ja yrittäjän ansiopäivärahaa vastaavalla tavalla valtion ja päivärahan saajan kotikunnan rahoitusosuudella.

**Pelkkään perhehoitajan hoitopalkkioon ja työskentelyapurahaan perustuvan ansiopäivärahan ansio-osa rahoitettaisiin työttömyyskassan jäsenmaksulla.**

**Palkansaajan ja yrittäjän ansiopäivärahan rahoitukseen ei esitetä muutoksia.**

**Rahoitukseen liittyviä ehdotuksia kuvataan hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.1.5.**

**Kommenttinne ehdotukseen ansiopäivärahan rahoituksesta:**

Esityksen mukaan rahoitusosuuksia varten tulee eritellä palkkatyön ja yritystulon perusteella maksetut ansiopäivärahaosuudet. Tämän osalta nostetaan huomiona esiin, että työttömyyskassat ovat ilmoittaneet Eläketurvakeskukselle palkattomia jaksoja ja tällä hetkellä selvityksessä on ansioperustetiedon ilmoittaminen tulevaisuudessa tulorekisteriin. Yhdistelmävakuutuksen käyttöön ottaminen aiheuttanee muutoksia välitettävien tietojen sisältöön.

**Muut ansiopäivärahan rahoitusta koskevat ehdotukset** Työttömyyskassalla, joka järjestäisi sekä palkansaajan että yrittäjän ansioturvaa, tai joka järjestäisi jäsenilleen yhdistelmävakuutusta, tulisi olla palkkatuloon ja yrittäjätuloon (mukaan lukien perhehoitajan hoitopalkkio ja työskentelyapuraha) perustuvien etuuksien rahoitusta varten erilliset jäsenmaksut ja erilliset tasoitusrahastot.

Työttömyyskassan tulisi erottaa palkkatuloon ja yritystuloon (mukaan lukien perhehoitajan hoitopalkkio ja työskentelyapuraha) perustuvien ansio-osan tai sen osien rahoituslähteet toisistaan jäsenmaksussa, tilinpäätöksessä ja tasoitusrahaston tasolla noudattaen, mitä laissa säädetään palkansaajan ansiopäivärahan tai yrittäjän ansiopäivärahan järjestämisestä. Tämä koskisi myös sijoitustoimintaa.

**Rahoitukseen liittyviä ehdotuksia kuvataan hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.1.5.**

**Kommenttinne ehdotukseen rahoituksen erillisyydestä:**

-

Yhdistelmävakuutuksen vakuutuskannan luovuttaminen tai sulkeminen Työttömyyskassa, joka on päättänyt järjestää jäsenilleen yhdistelmävakuutuksen tai työttömyyskassa, joka on päättänyt järjestää sekä palkansaajan että yrittäjän työttömyysvakuutusta varalle, voisi myös luopua jonkin vakuutuslajin järjestämisestä. Tämä edellyttäisi kassan kokouksen päätöstä kassan sääntöjen muuttamisesta. Järjestämisestä luopumisessa olisi kaksi pääasiallista toimintatapaa.

Työttömyyskassa voisi ensinnäkin kassan kokouksen päätöksellä sulkea vakuutuskannan. Tämä tarkoittaisi, että esimerkiksi palkansaajia ja yhdistelmävakuutettuja vakuuttava työttömyyskassa voisi

sulkea yhdistelmävakuutuksen niin, että se ei enää vakuuttaisi uusia monimuotoisesti työllistyviä jäseniä yhdistelmävakuutettuina. Jo yhdistelmävakuutettujen jäsenten jäsenyys ja siihen perustuvat oikeudet ja velvollisuudet jatkuisivat. Yhdistelmävakuutukseen perustuvaa ansiopäivärahaa maksettaisiin siihen saakka, mihin jäsenmaksutuotto ja tasoitusrahaston varat riittävät.

Toiseksi työttömyyskassa voisi luovuttaa vakuutuskannan toiselle työttömyyskassalle. Kyse olisi työttömyyskassan toiminnan osan luovuttamisesta, ja menettely poikkeaisi nykytilasta, jossa työttömyyskassa voi kokonaisuudessaan sulautua toiseen työttömyyskassaan. Yhdistelmävakuutuksen vakuutuskannan luovuttaminen edellyttäisi luovuttavan työttömyyskassan ja vastaanottavan työttömyyskassan kassan kokouksen myönteistä päätöstä ja Finanssivalvonnan hyväksyntää.

**Yhdistelmävakuutuksen vakuutuskannan luovuttamista ja sulkemista kuvataan muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.1.4.**

**Kommenttinne ehdotukseen vakuutuskannan luovuttamisesta ja sulkemisesta:**

Työttömyyskassalain 54 c pykälä

Pykälä koskee vakuutuskannan sulkemista, mutta pykälän toisessa momentissa käsitellään vakuutuskannan luovuttamista samaan tapaan, kuin 54 a pykälän viidennessä momentissa. Onko toinen momentti tarpeellinen tässä pykälässä?

Työttömyyskassalain 56 ja 57 pykälät

Sivulla 142 yksityiskohtaisissa perusteluissa käsitellään pykäläehdotuksia 56 sulautumisen ja vakuutuskannan luovuttamisen rekisteröinti ja 57 kassarekisterimerkinnän vaikutus. Kumpakaan pykäläehdotuksista ei kuitenkaan löydy.

**Työttömyyskassajaon purkaminen**Nykytilassa työttömyyskassa voi vakuuttaa joko vain palkansaajia tai vain yrittäjiä. Esityksessä ehdotetaan, että tästä jaosta luovuttaisiin. Jatkossa työttömyyskassa voisi vakuuttaa joko vain palkansaajia tai vain yrittäjiä taikka sekä palkansaajia että yrittäjiä. Lisäksi työttömyyskassa voisi vakuuttaa monimuotoisesti työllistyviä eli yhdistelmävakuutettuja, jos se päättää mahdollistaa tämän säännöissään.

Siitä, keitä työttömyyskassa vakuuttaa, päätettäisiin kassan säännöissä, joiden muuttamisesta tai muuttamatta jättämisestä päätetään työttömyyskassan kassan kokouksessa. Muutoksella ei olisi vaikutusta siihen, ketä pidetään palkansaajana tai yrittäjänä, eikä palkansaajan ja yrittäjän työssäoloehtoa tai ansiopäivärahan rahoitusta esitetä muutettavaksi.

**Jaon purkamista vain palkansaajia tai vain yrittäjiä vakuuttaviin kassoihin käsitellään muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvun 4.1 alaluvuissa sekä vaihtoehtoisissa toteuttamistavoissa luvussa 5.1.5.3.**

**Kommenttinne työttömyyskassajaon purkamisesta:**

Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö on esittänyt, että tarvitsemme työttömyysturvajärjestelmään yhdistelmävakuutuksen ja näin ollen keinon vakuuttaa henkilöitä muuttuvissa työelämän tilanteissa. Yhteisjärjestö ei kuitenkaan ole esittänyt, että työttömyyskassajako tulisi purkaa osana yhdistelmävakuutuksen valmistelua.

Työttömyyskassat suhtautuvat ehdotukseen työttömyyskassajaon purkamisesta eri tavoin. Osa työttömyyskassoista katsoo muutoksen perustelluksi ja osa kassoista vastustaa ehdotusta.

Taloudelliset vaikutukset Valtiovarainministeriön tekemän mallinnuksen mukaan yhdistelmävakuutuksen piiriin hakeutuisi vakuutuksen käynnistämävaiheessa noin 30 000 henkilöä, mikä nostaa maksettujen työttömyysetuuksien määrää staattisesti vuositasolla noin 5,5 milj. eurolla. Muutoksesta noin 1,9 milj. kohdistuu Työllisyysrahaston rahoitettavaksi, noin 0,8 milj. valtion ja kuntien, mutta pääasiassa valtion rahoitettavaksi. Loppuosa jää rahoitettavaksi yhdistelmävakuutusta tarjoavien työttömyyskassojen jäsenmaksuilla. Valtion ja kuntien sekä Työllisyysrahaston rahoitusosuudet ovat arvion mukaan hieman tätä korkeampia, mikäli myös yhdistelmävakuutuksen mahdolliset dynaamiset vaikutukset työttömyysjaksojen kestoihin huomioidaan.

Esityksen taloudellisia vaikutuksia käsitellään hallituksen esitysluonnoksen luvun 4.2.1 alaluvuissa.  
Kommenttinne esityksen taloudellisista vaikutuksista:

-

Vaikutukset kuntiin Yhdistelmävakuutuksesta seuraava ansiopäivärahan korotus yhdistelmävakuutuksen ottaneilla henkilöillä rahoitetaan lähes täysin Työllisyysrahaston ja valtion rahoitusosuuksista sekä vakuutettujen jäsenmaksuin. Kuntien osuuden tästä staattisesta vaikutuksesta sekä myös mahdollisesta dynaamisesta vaikutuksesta, jossa huomioidaan yhdistelmävakuutuksen mahdollinen työttömyysjaksojen kestoa pidentävä vaikutus, arvioidaan jäävän vähäiseksi.

Vaikutuksia kuntiin käsitellään muun muassa hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.1.3.  
Kommenttinne esityksen vaikutuksista kuntiin:

-

Kotitalousvaikutukset, muut ihmisvaikutukset ja yhteiskunnalliset vaikutukset Esitysluonnoksessa vaikutuksia kotitalouksien asemaan on arvioitu niin, että yhdistelmävakuutettu ei jäisi kokonaan työttömäksi vaan toinen työllistymisen laji (palkkatyö tai yritystoiminta) jatkuisi työttömyysaikana. Arvion mukaan työttömyysaikainen etuus muuttuisi yleistuesta ansiopäivärahaksi noin 1200 hlöllä. Tähän ryhmään kuuluvilla soviteltu työttömyysetuus nousisi keskimäärin 350 euroa kuukaudessa. Palkansaajan ansiopäivärahan on arvioitu muuttuvan yhdistelmävakuutuksen ansiopäivärahaksi noin 1400 hlöllä. Tähän ryhmään kuuluvilla hyöty olisi keskimäärin 344 euroa kuukaudessa. Yrittäjän ansiopäiväraha puolestaan muuttuisi yhdistelmävakuutuksen ansiopäivärahaksi noin 350 henkilöillä, ja hyöty olisi keskimäärin 215 euroa/kk, kun soviteltu yrittäjän ansiopäiväraha muuttuisi sovitelluksi yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahaksi,

Esitysluonnokseen sisältyy arviointi muista ihmisvaikutuksista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista. Arvion mukaan yhdistelmävakuutuksen arvioidusta kustannusneutraalista noin 30 000 henkilön vakuutuspiiristä noin 52 % on miehiä ja 48 % naisia, eli kohdistumiseltaan ehdotus on melko neutraali sukupuolten välillä. Tästä vakuutuspiiristä noin 10 000 henkilöillä on huollettavia alaikäisiä lapsia, jolloin aiempaa parempi työttömyysetuus voi vähentää pienituloisuutta lapsiperheissä. Ikäjakautumassa korostuvat kuitenkin vanhemmat ikäluokat.

Kotitalousvaikutuksia käsitellään hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.1.1 ja muita ihmisvaikutuksia ja yhteiskunnallisia vaikutuksia luvun 4.2.2 alaluvuissa.

Kommenttinne esityksen muista ihmisvaikutuksista ja yhteiskunnallisista vaikutuksista:

-

**Vaikutukset Ahvenanmaan maakuntaan**Ahvenanmaan itsehallinnosta säädetään perustuslaissa ja Ahvenanmaan itsehallintolaissa (1144/1991). Itsehallintoa koskevan lainsäädännön tehtävänä on turvata ja taata maakunnan väestölle sen ruotsin kielen ja kulttuurin sekä paikallisten tapojen säilyttäminen ja sallia väestön niin itsenäisesti kuin mahdollista järjestää olonsa maakunnan valtio-oikeudellisen aseman rajoissa.

Itsehallintolain perusteella maakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat työllisyyden edistämistä maakunnan alueella, ja Ahvenanmaalla asuvan työmarkkinatukea tai peruspäivärahaa saavan työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa mahdollisuuksiaan päästä tai palata työmarkkinoille turvataan maakuntalaissa Landskapslagen (2003:71) om tillämpning i landskapet Åland av lagen om utkomstskydd för arbetslösa.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaan työllisyyden edistämistä koskevaan lainsäädäntöön. Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu työttömyyden perusteella maksettavaa perusturvaetuutta koskeva lainsäädäntö. Maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu, miten esityksessä ehdotetut muutokset huomioidaan työttömyyden perusteella maksettavaa maakunnan lainsäädännön mukaista perusturvaa koskevassa lainsäädännössä.

**Vaikutuksia Ahvenanmaan maakuntaan käsitellään hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.3.**  
**Kommenttinne vaikutuksista Ahvenanmaan maakuntaan:**

-

**Vaikutukset toimeenpanijoihin ja muihin viranomaisiin**Vaikutuksia toimeenpanijoihin ja muihin viranomaisiin käsitellään hallituksen esitysluonnoksen luvussa 4.2.5.  
**Kommenttinne vaikutuksista toimeenpanijoihin ja muihin viranomaisiin:**

Yhteisjärjestö toteaa, että vaikutusten arviointi on hyvin vaikeaa. Tällä hetkellä ei ole tarkkaa tietoa siitä, että kuinka suuri kysyntä yhdistelmävakuutuksella on tai toisaalta, että kuinka moni työttömyyskassa päättäisi jatkossa tarjota myös muita vakuutuksia.

**Vaikutukset muutoksenhakuasteiden toimintaan**Vaikutuksia muutoksenhakuasteiden toimintaan käsitellään hallituksen esityksen luvussa 4.2.6.  
**Kommenttinne vaikutuksista muutoksenhakuasteiden toimintaan:**

-

**Voimaantulo ja siirtymäsäännökset**Lait on tarkoitettu tulemaan voimaan vuoden 2028 alusta. Työttömyyskassat voisivat ottaa jäsenekseen yhdistelmävakuutettuja vuoden 2028 alusta, jolloin yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahaa voitaisiin myöntää ensimmäisen kerran vuonna 2029.

**Kommenttinne voimaantulosta ja siirtymäsäännöksistä:**

Voimaantulosäännöksen mukaan ”Sen estämättä, mitä tämän lain 19 b ja 20 §:ssä säädetään, työttömyyskassa, joka järjestää jäsenilleen yhdistelmävakuutuksen, voi käynnistämismuutoksissa käyttää yhdistelmävakuutuksen kohtuullisten hallintokulujen rahoittamiseen työttömyyskassan palkkatulon tai yritystoiminnan vakuutustulon jäsenmaksutuotosta muodostuneen tasoitusrahaston varoja”. Yhteisjärjestö esittää, että voimaantulosäännökseen lisätään mahdollisuus varojen lainaamiseen. Säännös voisi silloin kuulua esimerkiksi niin, että ”(...) , työttömyyskassa, joka järjestää

jäsenilleen yhdistelmävakuutuksen, voi käynnistämisvaiheessa käyttää tai lainata yhdistelmävakuutuksen kohtuullisten hallintokulujen rahoittamiseen (...).”

Lisäksi voimaantulosäännöksessä olisi hyvä ottaa myös huomioon mahdollisuus käyttää tai lainata varoja yhdistelmävakuutuksen lisäksi yrittäjä- tai palkansaajavakuutuksen tasoitusrahaston kerryttämiseen toiminnan käynnistämisvaiheessa.

Voimaantulosäännöksessä ei ole otettu erikseen huomioon sitä, että miten muutos perhehoitotyötä tekevien ja apurahaa saavien osalta tulee voimaan. Näin ollen pääteltävissä on, että apurahansaajien ja perhehoitotyötä tekevien osalta heidän työttömyysturvan statuksensa muuttuu heti 1.1.2028 alkaen. Sovittelussa muutos alkaisi vaikuttamaan käytännössä välittömästi, mutta pidentävän jakson osalta voisi olla syytä täsmentää, miten ennen voimaantuloa alkaneet pidentävät jaksot käsitellään ja mihin asti ne katsotaan pidentäviksi. Esimerkiksi apurahansaajan kohdalla, jossa henkilö on ollut apurahalla pitkään, hakemuksen käsittely voi erota merkittävästi sen mukaan, onko hakemus tullut ennen vai jälkeen vuodenvaihteen.

### **Muuta lausuttavaa esityksestä**

#### **Muut kommentit esityksestä:**

Esityksessä ei oteta kantaa, voisiko henkilö jatkossa vakuuttaa itsensä useammalla eri tavalla samanaikaisesti ja jos voisi, olisiko tästä jäsenelle hyötyä. Kassalain mukaan henkilö voisi jatkossakin olla kerrallaan vain yhden kassan jäsen, mutta jos kassa tarjoaisi esimerkiksi kaikkia mahdollisia vakuutustapoja (palkansaaja-, yrittäjä- ja yhdistelmävakuutusta), voisiko henkilö vakuuttaa itsensä samanaikaisesti palkansaajana sekä yhdistelmävakuutettuna? Yhteisjärjestön ymmärryksen mukaan henkilön tulisi valita vain yksi vakuutus kerrallaan. Esitetään harkittavaksi, että olisiko tästä syytä lisätä nimenomainen maininta esimerkiksi kassalain 3 §:ään jäsenyyden edellytyksiin?

Esityksessä ei ole otettu huomioon yrittäjävakuutuksen aseman eroavaisuutta suhteessa palkansaajavakuutuksen osana yhdistelmävakuutuksen kokonaisuutta. Tällä tarkoitetaan niitä yrittäjävakuutuksen erityispiirteitä, kuten sairauslomaa tai työkyvyttömyysaikaa. Yhdistelmävakuutetun osalta tulee nyt esimerkiksi käymään niin, että sairausloman ajalta voi kertyä työssäoloehto palkansaajan työssäoloehdon sääntöjen perusteella, mutta yrittäjän työssäoloehdon perusteella ei. Näin ollen yhdistelmävakuutetulla työssäoloehto voi kertyä osittain, mutta osittain ei. Samoin voi käydä työkyvyttömyyden arvioinnin kannalta. Jäsenen voi olla vaikea ymmärtää näitä eroavaisuuksia ja eroavaisuuksilla voi olla jäsenelle yllättäviä etuusvaikutuksia. Samoin tämä voi vaikeuttaa toimeenpanoa ja jäsenille annettavaa neuvontaa.

Esityksen sivun 144 mukaan tuloasetukseen (VnA 1332/2002) tehtäisiin esityksessä ehdotettuun yhdistelmävakuutukseen liittyvät muutokset, joita koskeva asetuksenantovaltuutus on ehdotetussa 5 luvun 15 §:ssä ja 6 luvun 6 §:ssä. Asetuksella säädettäisiin tarkemmin yritystoiminnan vakuutustulon, työskentelyapurahan ja perhehoitajan hoitopalkkion huomioimisesta yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdossa.

Tämän osalta todetaan, että olisi tärkeää saada tieto tuloasetuksen sisällöstä hyvissä ajoin, jotta voidaan arvioida, tarvitaanko (ja onko mahdollista saada) tulorekisteriin uusia tulolajeja, jotka voisivat helpottaa käsittelyä kassoissa. Jos uusia tulolajeja tarvitaan tai halutaan esittää, Tulorekisteriyksikön muutospyyntökierros vuotta 2028 koskien käynnistyy jo syksyllä 2026. Jos

kyseeseen tulevat pelkästään muutokset työttömyyskassojen tietoluissa, riittää kun Tulorekisteriyksikölle ilmoitetaan muutoksista kesän 2027 tietolupamuutoskierroksella.

Esimerkiksi työttömyyskassalain 3 a pykälän ensimmäisen momentin 3 kohta koskisi perhehoitajan hoitopalkkion vakuuttamista. Yhdistelmävakuutuksessa olisi mahdollista vakuuttaa perhehoitolaissa tarkoitetun hoitopalkkion verotettava määrä. Sen sijaan esimerkiksi kulukorvausta ei olisi mahdollista vakuuttaa. Edellä olevaan liittyen todetaan, että perhehoitajan palkkion ilmoittamisen tapa tulorekisteriin riippuu siitä, kuuluuko suorituksen saaja ennakoperintärekisteriin vai ei. Tulorekisterin perhehoitajan palkkion tulolajilla ilmoitetaan myös tukiperheelle maksettu palkkio ja erikseen maksetut matkakustannuksen korvaukset. Näin ollen perhehoitajan palkkion osalta tulorekisterin nykyinen tietosisältö ei esimerkiksi vaikuttaisi olevan riittävän täsmällinen.

#### Muut kommentit

Olennaista esityksen ymmärtämisen kannalta on ollut se, että onko jäsenyösehto vakuutuskohtainen vai ei. Esityksessä on samaan aikaan toisaalta todettu, että jäsenyösehto on vakuutuskohtainen, mutta samalla jälkisuojan kaltaisessa poikkeuksessa (TTL 5:14.2) jäsenyösehto ei näytä olevan vakuutuskohtainen.

Yhteisjärjestö on nostanut ensin valmisteluvaiheessa ja uudelleen lausuntoaikana esiin huolensa siitä, että esitys rakentuu sille periaatteelle, että yhdistelmävakuutetulla voi kertyä vain yhdistelmävakuutetun työssäoloehto. Esitys perustuu ministeriöltä saatujen lisätietojen mukaan myös sille periaatteelle, että jäsenyösehto on vakuutuskohtaista, eikä vakuutuskausia voi yhdistää. Tästä johtuu seuraavaa:

Esimerkki 1: Jäsen on täyttänyt yhdistelmävakuutetun työssäoloehdon siten, että hänellä on edellisen 12 kuukauden aikana ollut monimuotoista työskentelyä. Jäsenen palkkatyö päättyy, mutta yritystoiminta jatkuu. Jäsenen yritystoiminta todetaan sivutoimiseksi samanaikaisen palkkatyön perusteella ja oikeus ansiopäivärahaan alkaa.

Jos jäsen pysyy esimerkin mukaisessa tilanteessa yhdistelmävakuutettuna, uusi työssäoloehto ei kerry, jos monimuotoista työskentelyä ei synny. Tällöin mikään työssäoloehto ei käytännössä kerry. Tilanteessa jäsen joutuu siis ennakoimaan, että tulee hänelle seuraavan 12 kuukauden aikana monimuotoista työskentelyä vai ei. Jos käykin niin, että palkkatuloa ei tule 12 kuukauden aikana, ei työssäoloehto kerry lainkaan yhdistelmävakuutettuna. Jos jäsen päättää esimerkiksi vaihtaa vakuutustaan yrittäjävakuutukseen puuttuvan palkansaajatulon vuoksi 13 kuukauden kohdalla, alkaa yrittäjän työssäoloehdon kertyminen siitä eteenpäin, mutta aiempia kuukausia ei voida hyödyntää, vaan kerryttäminen alkaa alusta.

Esimerkki 2: Jäsen on ollut palkansaajavakuutettuna 1.1.2027-31.12.2027. Hän ottaa yhdistelmävakuutuksen 1.1.2028-31.12.2030. Hän jää työttömäksi 1.1.2031. Monimuotoista työtä ei ole työttömyyttä edeltäneen 12 kuukauden aikana, yritystoiminta ei ikinä käynnistynyt. Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto ei täyty. Oikeutta ansiopäivärahaan ei synny, koska palkansaajan työssäoloehto ei mahdu 28 kuukauden tarkastelujaksolle.

Esimerkin tapauksessa jäsen voi kokea tilanteen kohtuuttomaksi, koska hän on tosiasiansa koko ajan maksanut palkansaajan vakuutustaan. Esimerkin tilannetta ei korjaa se, että jäsen vaihtaisi 12 kuukauden jälkeen vakuutuksen palkansaajavakuutukseen puuttuvan yrittäjätyön vuoksi, koska esityksen mukaan vakuutuksen muuttamisen jälkeen päivien laskeminen alkaisi alusta ja työssäoloehto ei ehtisi täytyä jäsenyysaikana. Esimerkin tilanteessa jäsen kokee etuuden

menetyksen sillä perusteella, että hän on ottanut lisäturvan ja on maksanut palkansaajavakuutuksen lisäksi yrittäjän työttömyysturvasta.

Esimerkki 3: Jäsen on yhdistelmävakuutettu ja toimii yrittäjänä ja palkansaajana 10 kuukauden ajan. Tämän jälkeen jäsenen yritystoiminta loppuu ja hän vaihtaa vakuutuksensa palkansaajavakuutukseen. Jäsen on palkansaajavakuutettuna 10 kuukauden ajan ja jää työttömäksi. Jäsen ei ole oikeutettu ansiopäivärahaan, koska hänellä ei ole täytynyt työssäoloehto yhdistelmävakuutettuna eikä palkansaajavakuutettuna.

Esimerkin 3 tapauksessa jäsen on tosiasiaa maksanut palkansaajavakuutuksesta jäsenmaksua 20 kuukauden ajan, mutta vaihtaessaan vakuutusta työssäoloehtokuukausien kerryttäminen on alkanut alusta. Jäsen olisi ollut oikeutettu palkansaajan ansiopäivärahaan, jos hän olisi ottanut yhdistelmävakuutuksen sijaan itselleen palkansaajavakuutuksen. Moninaisesti työllistyvien voi olla vaikea ennakoida, että missä muodossa työtä on seuraavan vuoden aikana tarjolla.

Esityksen tavoitteeksi on kirjattu yksinkertaistaa ansioperusteista työttömyysturvaa vähentämällä monimuotoisesti työllistyvien tarvetta itse arvioida, kannattaako työllistyminen vakuuttaa palkansaajana vaiko yrittäjänä. Yhteisjärjestö katsoo, että esitys ei tällaisenaan täysin täytä edellä mainittua esityksen tavoitetta.

Lopuksi

Yhteisjärjestö on edellä todetulla tavalla (TTL 5:14 kommentit) valmistelun aikana ja lausuntovaiheessa esittänyt ministeriölle harkittavaksi vaihtoehtoa, jossa jäsenyysehto ei olisi vakuutuskohtainen ja yhdistelmävakuutetulta voitaisiin lukea työssäoloehtoon jäsenyysajalta kertynyttä yhdistelmävakuutuksen työssäoloehtoa tai palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehtoa sekä että jälkisuoja ulotettaisiin koskemaan tilanteet, jossa henkilö vaihtaa vakuutustyyppiä kassan sisällä. Tämä olisi perusteltua siitä näkökulmasta, että yhdistelmävakuutettu maksaa täysimääräisesti sekä palkansaajan jäsenmaksun että yrittäjän jäsenmaksun. Tästä tarkemmin TTL 5:14 kommentteissa yllä.

Näillä muutoksilla voitaisiin varmistaa se, että yhdistelmävakuutuksen antama vakuutusturva olisi riittävän kattava ja joustava. Silloin jäsenen ei myöskään tarvitsisi tietää 12 kuukautta etukäteen, että missä järjestyksessä tai missä määrin hänen työskentelynsä muodostuu palkkatyöstä ja yrittäjyydestä, tai toteutuvatko nämä työskentelyn muodot samanaikaisesti vai peräkkäisinä jaksoina.

Yhteisjärjestö toivoo, että ministeriö vielä harkitsisi ja arvioisi Yhteisjärjestön esittämää vaihtoehtoista tapaa toteuttaa yhdistelmävakuutus. Vaihtoehtoisella tavalla esitys voitaneen toteuttaa paremmin vastaamaan esityksen tavoitetta siitä, että yksinkertaistaan ansioperusteista työttömyysturvaa vähentämällä monimuotoisesti työllistyvien tarvetta itse arvioida, kannattaako työllistyminen vakuuttaa palkansaajana vaiko yrittäjänä.

Yhteisjärjestön ehdottama malli olisi toimeenpanovaikutuksiltaan lakiesitystä vastaava.

Villman Aki  
Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry