

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:**

Yhdistelmävakuutuksessa vakuutustulon alaraja olisi 1200 euroa vuodessa eli vuoden kuukausille laskettuna 100 euroa. Tätä määrää voidaan pitää hyvin alhaisena ja palkkatyössä puolikkaankin työssäoloehtokuukauden kerryttäminen edellyttää yli nelinkertaisia tuloja.

Finanssivalvonta toteaa, että on hyvin kyseenalaista, onko näin pienien tulojen vakuuttaminen järjestelmän tai sen toimeenpanijoiden näkökulmasta kustannustehokasta ja voidaanko kyseessä edes katsoa olevan ansiotarkoituksessa tehty työ.

**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 yrittäjätoiminnasta muodostuvaa vakuutustuloa.**

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

**Kommenttinne koskien yhdistelmävakuutuksen vapaaehtoisuutta:**

Työttömyyskassan jäsenyys on nykyään vapaaehtoista, joten toimeenpanon yhdenmukaisuuden tueksi ja tätä taustaa vasten on perusteltua, että vapaaehtoisuus koskee myös yhdistelmävakuutuksen ottamista.

**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:

-

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:

Rahoitusmalli lähtee nykytilasta, jossa palkansaajien ja yrittäjien ansioturvan rahoitus on erilainen.

Se on sinänsä looginen ja rahoitusmallien lisääminen monimutkaistaisi järjestelmää.

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 työskentelyapura)

**perustuvien etuuskien 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:**

Tasoitusrahastojen ja jäsenmaksujen erillisuus on sinänsä luonnollinen ratkaisu, koska palkansaajavakuutuksen ja yrittäjävakuutuksen rahoitus on erilainen.

Käytännössä tasoitusrahastojen ja jäsenmaksujen erillisuus monimutkaistaa järjestelmää huomattavasti ja aiheuttaa lisää hallinnollista työtä sekä työttömyyskassoissa että Finanssivalvonnassa.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan rahoituksen ja riskien erilaisuuden vuoksi voi olla hyvin vaikeaa ja epätarkoituksenmukaista yhdenmukaistaa eri vakuutuslajien jäsenmaksuja yhdeksi samansuuruiseksi jäsenmaksuksi esimerkiksi kaikkia vakuutuslajeja tarjoavan kassan jäsenille.

Esitysluonnoksessa todetaan että, käytännössä jäsenmaksun perintä olisi mahdollista järjestää siten, että laskutettaessa käytettäisiin näistä kahdesta maksusta muodostuvaa yhteismäärää, mikä voisi näyttäytyä jäsenelle yhtenä kokonaisjäsenmaksuna. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan on kuitenkin perusteltua, että jäsenmaksut eritellään siten, että jäsen tietää molempien jäsenmaksulajien määrän, vaikka jäsenmaksut perittäisiin samaan aikaan.

Yksi kaikille vakuutuslajeille yhteinen tasoitusrahasto ja siihen liittyen ainakin osittainen luopuminen hallintokulujen kohdentamisesta ja sijoitustuottojen eriyttämisestä voisi olla mahdollista, mutta asian arviointi vaatisi tarkkaa selvittämistä sekä muutoksia esimerkiksi tasoitusrahastoa ja tukijärjestelmää koskevaan sääntelyyn. Lähtökohtaisesti tämä vähentäisi hallinnollista työtä.

**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 jäsenyyden 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.

**Kommenttine ehdotukseen vakuutuskannan luovuttamisesta ja sulkemisesta:**

Yleistä

Työttömyysturvan ansioturvan järjestäminen ja työttömyyskassassa vakuuttautuminen on vapaaehtoista. Näiden periaatteiden kanssa on sopusoinnussa, että kassan jäsenet voivat päättää myös jonkun vakuutuslajin tarjoamisen lopettamisesta, joko luovuttamalla tai sulkemalla tietyn vakuutuslajin kannan.

Finanssivalvonta toteaa, että yhdistelmävakuutus ja kassajaon purkaminen ovat merkittäviä ja periaatteellisia muutoksia työttömyysturvan järjestämisessä. Tiedossa ei ole, kuinka moni henkilö haluaa ottaa yhdistelmävakuutuksen (käynnistämisvaiheen arvio on noin 30 000), kuinka moni kassa aikoo sitä tarjota tai kuinka moni työttömyyskassa aikoo tarjota kaikkia vakuutuslajeja.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan on olemassa varteenotettava riski siitä, että kaikissa työttömyyskassoissa kaikki vakuutuslajit eivät muodostu kannattaviksi ja jäsenmäärä jää joissain vakuutuslajissa hyvin pieneksi. Tämän vuoksi on tärkeää, että sääntelyssä varaudutaan tilanteisiin, joissa jotain vakuutuslajeja ei enää voida jostain kassasta tarjota. Tämä on keskeistä myös valvonnan toteuttamisen tueksi.

Vakuutuskannan luovuttaminen ja niin sanottu run-off-tila ovat keinoja, joilla joissain tilanteissa on mahdollista ratkaista esimerkiksi kannattamattomasta vakuutuslajista aiheutuvia ongelmia. Ne ovat mahdollisia muussakin lakisääteisessä vakuutuksessa, joten niiden salliminen myös työttömyysvakuutuksessa on perusteltua. Läheskään kaikkia mahdollisia ongelmatilanteita ne eivät kuitenkaan ratkaise, koska velvollisuutta esimerkiksi kannan vastaanottamiseen ei ole.

Vakuutuskannan luovuttaminen

Esitysluonnoksen 54 a §:n 7 momentin mukaan vakuutuskannan luovuttamisessa noudatetaan, mitä 53 §:n 3 momentissa säädetään kassan sulautuessa kassan toimistossa jäsenten nähtävänä

pidettävistä sekä kassan kokouksessa nähtäviksi asetettavista asiakirjoista ja 55 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään sulautumista koskevasta luvasta.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tarkoituksena lienee toimia samoin kuin työttömyyskassojen sulautumisasiassa. Finanssivalvonta kiinnittää kuitenkin toimeenpanon selkeyden varmistamiseksi huomiota siihen, tulisiko lakitekstissä tai vähintään perusteluissa tarkentaa, mitkä nimenomaiset asiakirjat vakuutuskannan luovuttamista koskevassa asiassa on pidettävä jäsenten nähtävinä sekä asetettava nähtäväksi kassan kokouksessa, koska viitatussa lainkohdassa (53 §:n 3 momentti) puhutaan esimerkiksi sulautumista koskevasta sopimuksesta. Tulisiko vastaavasti myös tarkentaa viittausta (55 §:n 2 momentti) liittyen virallisessa lehdessä kuuluttamiseen ja tiedon antamiseen sulautuvan kassan jäsenille eli tarkoitetaanko tässä yhteydessä vakuutuskannan luovuttavan kassan jäseniä. Tulisiko lakitekstissä esimerkiksi todeta, että ”vakuutuskannan luovuttamisessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä 53 §:n 3 momentissa...” ja tarkentaa lakitekstin perusteluja edellä todetuilta osin.

Finanssivalvonta kiinnittää myös huomiota siihen, tarkoitetaanko 54 b §:n 3 momentissa todetulla ”Jollei suostumusta ole haettu määräajassa...” 55 §:n 1 momentissa sulautumislupahakemukselle säädettyä 2 kuukauden määräaikaa, jota sovellettaisiin vakuutuskannan luovuttamista koskevan luvan hakemiseen ja tulisiko tästäkin selvyyden vuoksi todeta vähintään perustelutekstissä.

Vakuutuskannan luovuttamiseen tarvittava lupa

Vakuutuskannan luovuttaminen edellyttää esitysluonnoksen mukaan Finanssivalvonnan lupaa. Finanssivalvonnan on annettava suostumuksensa kannan luovuttamiseen, jos toimenpide ei loukkaa vakuutettuja etuja tai jos sen ei voida katsoa vaarantavan työttömyysvakuutustoiminnan tervettä kehitystä.

Perustelujen mukaan Finanssivalvonta voisi huomioida asiaa käsitellessään esimerkiksi sen, jos vastaanottavan työttömyyskassan jäsenmaksun nousu olisi niin merkittävä, että se loukkaisi jäsenten etuja. Toisaalta tässä päätöksenteossa Finanssivalvonnan tulisi huomioida myös se, miten vastaanottavan työttömyyskassan jäsenistön tahtoa osoittavaa kassan kokousta on informoitu yhdistelmävakuutuksen kannan vastaanottamisen taloudellisista vaikutuksista. Työttömyysvakuutustoiminnan kehitystä arvioidessaan Finanssivalvonta voisi kiinnittää huomiota siihen, miten kannanluovutus vaikuttaa työttömyysvakuutuksen saatavuuteen.

Finanssivalvonta toteaa edellä kassan kokousta koskevan informoinnin osalta, että ehdotetun 54 a §:n perusteella tietyt asiakirjat (esimerkiksi vakuutuskannan luovuttamista koskeva sopimus) on ennen asiasta päättävää kassan kokousta sekä kassan kokouksessa pidettävä jäsenten nähtävillä. Lisäksi kassan kokouksen jälkeen ja hakemuksen saavuttua Finanssivalvonnalle sovelletaan samaa menettelyä kuuluttamisen ja muistutusten osalta kuin sulautumislupahakemusta käsiteltäessä. Siten

lupahakemuksen epääminen jäsenten edun vastaisena on hyvin ongelmallista ainakin silloin, jos on toimittu tiedottamista koskevien säännösten mukaisesti.

Perusteluissa olisi hyvä tarkentaa asiaa tältä osin sekä harkita, pitäisikö kannan luovuttamista koskevassa suunnitelmassa edellyttää myös esimerkiksi perusteltua arviota kannan luovutuksen vaikutuksesta jäsenmaksuun.

Työttömyysvakuutustoiminnan kehityksen arvioiminen sen perusteella, miten se vaikuttaa työttömyysvakuutuksen saatavuuteen voi olla hyvin ongelmallista, koska tälläkin hetkellä yrittäjävakuutusta tarjoaa vain yksi kassa. Lisäksi kannan luovuttamiseen saattaa olla hyvin perusteltu tai jopa pakottava tarve, vaikka tietyn vakuutuslajin tarjoamista harjoittavien kassojen määrä vähenisikin.

On myös huomattava, että palkansaajavakuutuksessa kassan toimialan rajaaminen on mahdollista myös luonnoksen sisältämien muutosten jälkeen. Ylipäätään työttömyyskassan perustaminen pohjautuu vapaaehtoisuuteen ja se on purettavissa kokouksen päätöksellä. Samoin kassa voi vapaasti päättää mitä vakuutuslajia tai lajeja se tarjoaa. Finanssivalvonnalla tai millään muullakaan taholla ei tässä mielessä ole nykyisen tai ehdotetun sääntelyn perusteella mahdollisuutta vaikuttaa työttömyysvakuutuksen tarjontaan tai saatavuuteen.

Kannanluovutuksen edellytyksiä tulisi Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tarkentaa ja tiettyjen asioiden korostuminen säännöksissä tai niiden perusteluissa ilman tarkennuksia voivat johtaa lopputulokseen, jota ei ole tavoiteltu.

#### Kannan luovuttamisen vastikkeettomuus

Kannanluovutusta koskevan perustelutekstin mukaan kannan luovutuksesta tai sen vastaanottamisesta ei voine periä erillistä vastiketta.

Perusteluista ei tarkemmin ilmene, mistä tämä johtuu, mutta se voi pohjautua vakuutuslajien kulujen, tuottojen ja tasoitusrahastojen erillisyyteen sekä kassojen varojen käyttöä koskevaan sääntelyyn. Toisaalta luonnos sallii palkansaajarahaston käyttöä yrittäjävakuutuksen vajauksen täyttöön sekä kannan sulkemisessa toisen vakuutuslajin varojen käytön, kun suljetun lajin varat loppuvat.

Perusteluissa olisi hyvä täsmentää tätä linjausta sekä arvioida mahdollisia vaihtoehtoisia ratkaisuja.

## Vakuutuskannan sulkeminen

Vakuutuskannan sulkemista koskevan työttömyyskassalakiin ehdotetun 54 c §:n mukaan, jos vakuutuskannan varat eivät kata järjestämisestä syntyviä saatavia, sen estämättä, mitä 19 b ja 20 §:ssä säädetään, ne katetaan työttömyyskassan muista varoista. Säännöskohtaisissa perusteluissa on muun muassa todettu, että lisäksi työttömyyskassan tulisi kyseisen vakuutuskannan jäsenmaksua esittäessään ottaa huomioon sen etuusmenoa ja hallintokulua koskevat vastuut. Tämä nostaisi vakuutuskannan jäsenmaksua tilanteessa, jossa kanta suljettaisiin.

Finanssivalvonta toteaa, että vakuutuskannan sulkemista koskevassa lainkohdassa ei viitata suoraan jäsenmaksun suuruutta koskevaan työttömyyskassalain 19 §:n säännöksen, jonka mukaan jäsenmaksut on määrättävä siten, että niitä voidaan pitää riittävinä kassan sitoumusten täyttämiseen.

Finanssivalvonta toteaa, että tällaisella sääntelyllä jäsenmaksun asettaminen on hyvin ongelmallista, koska toisaalta vaaditaan, että ne riittävät kassan sitoumusten täyttämiseen ja toisaalta hyväksytään se, että suljetun vakuutuslajin velvoitteiden suorittamiseen käytetään muita varoja. Käytännössä sitoumusten täyttämisen edellyttäminen voisi joissain tilanteissa johtaa todella korkeisiin jäsenmaksuihin.

Finanssivalvonta kiinnittää myös huomiota siihen, ettei esitysluonnoksesta myöskään ilmene, miten kannan sulkeminen ja muiden vakuutuslajien varojen käyttö suhteutuu tukikassan tai valtion velvollisuuteen vajauksen täyttämiseen, jos suljettava kanta on palkansaajien vakuutuskanta.

Mainituilta osin sääntelyä tulisi tarkentaa ja/tai perusteluja täsmentää toimeenpanon tueksi.

**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 työssäoloehto 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:**

Vaihtoehtojen lisääntyminen on sinänsä myönteistä työttömyyskassoissa vakuutetuille ja vakuuttautumista harkitseville.

Tällä hetkellä Suomessa on vain yksi yrittäjäkassa, jossa oli vuoden 2024 lopussa jäseniä 25 606. Yrittäjävakuutuksen jakautuminen useampaan työttömyyskassaan voi aiheuttaa tätä vakuutuslajia tarjoaville kassoille merkittäviä kannattavuusongelmia, jos yrittäjävakuutettujen määrä jää kassaa kohti hyvin alhaiseksi. Tämän seurauksena voi olla kantojen luovuttamisia, sulkemisia, kassojen sulautumisia ja äärimmäisissä tapauksissa konkurssesja tai purkamisiakin.

Yhdistelmävakuutuksen vaikutuksia tähän asetelmaan ei luonnollisesti voida tarkasti arvioida, koska tiedossa ei ole yhdistelmävakuutusta tarjoavien kassojen määrä eikä myöskään niiden henkilöiden määrää, jotka haluavat ottaa yhdistelmävakuutuksen (arvio käynnistämisyvaiheessa on noin 30 000 henkilöä).

Nykyisen työttömyyskassalain 24 §:n mukaan, kassalla on siltä ajalta, jona sen jäsenmäärä on vähintään 8 000, oikeus saada valtionosuus ja työttömyysvakuutusrahaston osuus siten kuin työttömyysetuuksien rahoituksesta annetussa laissa (555/1998) säädetään. Pääsäännön mukaan jäsenmäärän ollessa alle 8 000 alennetaan osuuksia suhteessa jäsenmäärään.

Säännös on nykyisin kirjoitettu niin, että siinä puhutaan jäsenmäärästä kokonaisuutena. Esityksessä ei ole ehdotettu muutoksia tältä osin, joten ilmeisesti tarkoituksena on, että kassa voisi saada täydet Työllisyysrahaston ja/tai valtion rahoitusosuudet, vaikka jäsenmäärä jäisi yksittäisissä vakuutuslajeissa alle 8000, kunhan työttömyyskassan kokonaisjäsenmäärä ylittäisi edellä mainitun luvun. Tältä osin sääntelyä ja/tai perusteluja tulisi täsmentää.

Kuten edellä on tuotu esiin, kassajaon purkamisella yhdessä yhdistelmävakuutuksen vaikutuksen kanssa voi olla merkittäviä vaikutuksia yksittäisten työttömyyskassojen jäsenmääriin ja ainakin tiettyjen vakuutuslajien kannattavuuteen, vaikka työttömyyskassalain 24 §:ää tulkittaisiin yllä sanotulla tavalla.

**Taloudelliset vaikutukset** Valtiovarainministeriön tekemän mallinnuksen mukaan yhdistelmävakuutuksen piiriin hakeutuisi vakuutuksen käynnistämisyvaiheessa 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 kuntiinYhdistelmävakuutuksesta 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 vaikutuksetEsitysluonnoksessa 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 henkilöllä, 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 henkilöllä on huollettavia alaikäisiä lapsia, jolloin aiempaa parempi työttömyysetuus voi vähentää pienituloisuutta lapsiperheissä. Ikäjakaumassa 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 maakuntaanAhvenanmaan 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 kuuluukin, 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:**

Vaikutukset Finanssivalvonnan toimintaan on kuvattu esityksessä asianmukaisesti.

Finanssivalvonta on lakiehdotusta koskevissa kommentteissaan pyrkinyt valvonnallisen tehtävänsä tueksi varmistamaan toimeenpanon selkeyttä ja talouden tasapainoa.

**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:**

Esityksen kohdassa 4.2.5. muun muassa todetaan, että Finanssivalvonnan työmäärää erityisesti siirtymävaiheessa on kuitenkin pyritty hallitsemaan siirtymäsäännöksellä. Ehdotettu siirtymäsäännös merkitsisi sitä, että välittömästi voimaantulovaiheessa eli vuoden 2028 alusta lukien sääntömuutosta Finanssivalvonnalle esittäisivät vain ne työttömyyskassat, jotka alkaisivat järjestää yhdistelmävakuutusta jäsenilleen tai jotka nykytilasta poiketen alkaisivat tarjota jäsenilleen vakuutusmahdollisuutta sekä palkansaajana että yrittäjänä. Jos työttömyyskassa ei muuttaisi sitä, keitä se vakuuttaa, työttömyyskassan ei tarvitse esittää Finanssivalvonnalle sääntömuutosta käsiteltäväksi ennen kuin vasta siirtymäajan loppuun mennessä.

Finanssivalvonta kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan ”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.”

Työttömyyskassan muuttaessa vakuutettavaa toimintaansa (2 §:n 2 momentin 2. kohta), tämä muutos tulisi Finanssivalvonnan käsityksen mukaan kuitenkin tehdä sääntöihin välittömästi ja siten, että se on voimassa muuttuneen toiminnan alkamisesta lukien kuten esityksessäkin on todettu. Siirtymäsäännöstä tulisi Finanssivalvonnan käsityksen mukaan tältä osin tarkentaa.

Vakuutettavan toiminnan muuttuessa muutoksia voi tulla myös esimerkiksi 2 §:n 2 momentin 3. kohtaan jäsenmaksujen osalta sekä tarjottavista vakuutuslajeista riippuen myös 2 §:n 2 momentin 13. kohtaan.

#### **Muuta lausuttavaa esityksestä**

#### **Muut kommentit esityksestä:**

Jälkisuojatilanteista

Kassajaon purkaminen ja yhdistelmävakuutuksen mahdollistaminen lisäävät ja monimutkaistavat huomattavasti tilanteita, joissa jälkisuoja voi tulla sovellettavaksi. Näiden tilanteiden ratkaisemiseksi muun muassa työttömyysturvalain 5 luvun 5, 8 ja 10 a §:iä on muutettu sekä lisätty 5 lukuun uusi 15 §.

Jälkisuojan lähtökohtana lienee, että henkilön oikeus ansiopäivärahaan säilyy muuttumattomana riippumatta siitä, pysyykö hän saman kassan jäsenenä ja vaihtaa vakuutuslajia vai siirtyykö toiseen kassaan. Jälkisuojaa koskevat säännökset eivät sinänsä tuone muutoksia siihen, että henkilön jäädessä työttömäksi työttömyyskassa selvittää aina normaalisti työssäoloehdon täyttymisen tarkastelujaksolla ja työssäoloehdon voimassaolon sekä lisäksi jälkisuojan mahdollisen vaikutuksen näihin.

Finanssivalvonta toteaa, että ehdotetun lakitekstin osalta tulisi tarkkaan arvioida, että se johtaa tavoiteltuun lopputulokseen. Säännöskohtaiset perustelut olisi hyvä toimeenpanon selkeyttämiseksi kirjoittaa laajasti ja niissä olisi syytä olla esimerkkejä tilanteista, joissa jäsen vaihtaa vakuutuslajia useamman kerran saman kassan sisällä sekä työttömyyskassaa vaihtamalla.

Finanssivalvonta tuo yhtenäisen tulkinnan varmistamiseksi esiin, onko edellä mainittuja säännöksiä tarkoitus tulkita esimerkiksi siten, että tarkastelujaksolla yhdistelmävakuutuksen työssäoloehdon

täyttänyt henkilö saa edellytysten täytyessä yhdistelmävakuutetun ansiopäivärahaa, vaikka hän työttömäksi jäädessään ei enää olisi yhdistelmävakuutettu tai hän olisi siirtynyt sellaisen kassan jäseneksi, joka ei tarjoa yhdistelmävakuutusta.

Rahoitusta koskevien säännösten osalta tulisi myös varmistaa, onko esimerkiksi tarkoituksena, että näissä tilanteissa se yhdistelmävakuutusta tarjonnut kassa, jonka jäsenenä yhdistelmävakuutetun työssäoloehto on täyttynyt, vastaisi yhdistelmävakuutetun jälkisuojaan perustuvan ansiopäivärahan rahoituksesta ehdotetun työttömyyskassalain 25 c §:n mukaisesti. Rahoitusta koskevien säännösten perustelut ovat melko niukat ja mahdollisten tulkintaepäselvyyksien välttämiseksi myös niiden täsmentämistä olisi hyvä harkita.

#### Tukikassajärjestelmästä (TKL 21 §)

Esityksen perusteella yrittäjiä vakuuttava kassa, joka tarjoaisi myös yhdistelmävakuutusta, ei olisi tukikassan jäsen eikä sillä olisi oikeutta valtion lisärahoitukseen vajauksen täyttämiseksi. Tällaisella kassalla tulee kuitenkin olla erillinen jäsenmaksu ja tasoitusrahasto palkansaajavakuutusta varten.

Finanssivalvonta ehdottaa harkittavaksi kaikki vakuutuslajit kattavaa yhteisvastuujärjestelmää koko työttömyysturvajärjestelmän kestävyuden ja yhdenmukaisen toimeenpanon tueksi.

Koronakriisi toi valvojan havaintojen mukaan esiin tukikassajärjestelmän toimimattomuuden, minkä vuoksi järjestelmän uudistamisen tai siitä luopumisen tarpeellisuutta tulisi arvioida. Jos järjestelmä halutaan säilyttää, sen reagoitukykyä olisi toimivuuden ja toimeenpanon tueksi parannettava.

#### Kassan vajauksen täyttämisestä (TKL 22 §)

Työttömyyskassalakiin ehdotetun 22 §:n 4 momentin mukaan, jos palkkatyöntekijöitä vakuuttava työttömyyskassa vakuuttaa myös 1 a §:n 1 momentin 2 kohdassa tai 2 momentissa tarkoitettuja yrittäjiä tai 1 a §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettuja yhdistelmävakuutettuja, muusta kuin palkansaajan ansiopäivärahasta syntyvä vajaus saadaan täyttää palkkatyön vakuuttamisesta syntyvästä tasoitusrahastosta.

Finanssivalvonnan käsityksen mukaan on syytä arvioida, tulisiko mahdollistaa toimeenpanon tueksi varojen siirto ”yrittäjärahastosta” palkansaajapuolelle. Lisäksi tulisi pohtia, olisiko rahaston käyttöä toisen vakuutuslajin vajauksen täyttämiseen tarpeellista rajoittaa esimerkiksi asettamalla alaraja sille, miten alas toisen vakuutuslajin rahasto voi tässä tilanteessa asettua. Olisi lisäksi harkittava,

asetetaanko tämä raja ainakin jonkin verran tasoitusrahaston minimin yläpuolelle, vai onko tarkoitus, että toista vakuutuslajia voidaan rahoittaa minimiin asti tai jopa sen alle.

Mahdollisuus kassan jäsenen lisämaksuvelvollisuuteen

Tukikassajärjestelmä tai toisen vakuutuslajin tasoitusrahaston käyttäminen vajauksen täyttöön eivät useinkaan ratkaise akuuttia rahoitustarvetta, koska niiden käyttäminen edellyttäneen tilinpäätöksen valmistumista. Maksuvalmiusongelmien ratkaisemista hankaloittaa myös se, ettei työttömyyskassojen lainanottomahdollisuudesta ole säädetty eikä ehdoteta säädetävän ainakaan tässä esitysluonnoksessa.

Finanssivalvonta ehdottaa toimeenpanon tueksi ja taloudellisen tasapainon varmistamiseksi harkittavan vakuutusyhtiölain 4 luvun 4 §:ää vastaavaa lisämaksuvelvollisuutta, joka voisi esimerkiksi olla myös määrällisesti rajoitettu.

Jos vakavaraista vakuutuslajia halutaan suojata paremmin, voitaisiin tällainen lisämaksuvelvollisuus asettaa sen edellytykseksi, että työttömyyskassa saa harjoittaa kahta tai useampaa vakuutuslajia. Lisämaksun määrääminen maksettavaksi voitaisiin asettaa ensisijaiseksi vaihtoehdoksi tilanteen korjaamiselle ja edellytykseksi muun vakuutuslajin rahaston käytölle.

Forsström Kaisa  
Finanssivalvonta

Luojola Satu  
Finanssivalvonta