Valiokunnan lausunto TyVL 12/2026 vp─ HE 144/2026 vp

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturvan yhdistelmävakuutusta koskevaksi lainsäädännöksi

Sosiaali- ja terveysvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle työttömyysturvan yhdistelmävakuutusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 144/2026 vp): Asia on saapunut työelämä- ja tasa-arvovaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava sosiaali- ja terveysvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- hallitusneuvos Marjaana Maisonlahti, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Severi Saarela, sosiaali- ja terveysministeriö
- erityisasiantuntija Veera Kerttula, työ- ja elinkeinoministeriö
- ryhmäpäällikkö Kristian Manelius, KEHA-keskus
- juristi Antti Ristimäki, Kansaneläkelaitos
- tutkimusprofessori Pasi Moisio, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- sosiaaliasioiden päällikkö Pirjo Väänänen, Suomen Ammattiliittojen Keskusjärjestö SAK ry
- johtava asiantuntija Vesa Rantahalvari, Elinkeinoelämän keskusliitto ry
- vanhempi juristi Satu Luojola, Finanssivalvonta
- rahoitusekonomisti Antti Klemola, Työllisyysrahasto
- toiminnanjohtaja Aki Villman, Työttömyyskassojen Yhteisjärjestö ry

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:
- opetus- ja kulttuuriministeriö
- tasa-arvovaltuutetun toimisto
- STTK ry
- Akava ry
- Suomen Yrittäjät ry
- Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT
- Avoin työttömyyskassa A-kassa
- Mikro- ja yksinyrittäjät ry
- Perhehoitoliitto ry

- Suomen Muusikkojen Liitto ry
- Tieteentekijöiden liitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:
- valtiovarainministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Hallituksen esityksellä on tarkoitus uudistaa työttömyysvakuutusta siten, että monimuotoinen työllistyminen huomioidaan nykyistä paremmin työttömyysturvajärjestelmässä. Työttömyysturvalakiin lisätään säännökset uudesta, monimuotoisesti työllistyviä koskevasta ansiopäivärahan työssäoloehdosta, joka mahdollistaa palkkatyön ja yritystoiminnassa työllistymisen yhdistämisen työssäoloehdon kerryttämisessä. Yhdistelmävakuutuksen työssäoloehto kattaa myös kulttuuri- ja luovilla aloilla työskentelevät palkkatyötä ja yritystoimintaa yhdistävät henkilöt. Henkilön työttömyyskassassa vakuuttama työskentelyapuraha ja perhehoitajan hoitopalkkio voivat jatkossa kerryttää yrittäjän tai yhdistelmävakuutetun työssäoloehtoa. Ehdotetuilla muutoksilla pyritään parantamaan monimuotoisesti työllistyvien työttömyysaikaista toimeentuloa.

Esitys perustuu pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kirjauksiin työhön kannustavasta sosiaaliturvasta ja sosiaaliturvan uudistamisesta. Esityksen valmistelussa on hyödynnetty hallituksen puoliväliriiheen valmisteltua mallia työttömyysturvan yhdistelmävakuutukseksi.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta pitää kannatettavana monimuotoisen työllistymisen nykyistä parempaa huomioon ottamista työttömyysturvajärjestelmässä ja monimuotoisesti työllistyvien työttömyysturvan kehittämistä. Työttömyyskassat voivat ottaa jäsenekseen yhdistelmävakuutettuja vuoden 2028 alusta. Valiokunta toteaa, että esityksessä esitettyjen arvioiden mukaan yhdistelmävakuutuksen hankkiminen tulee mahdolliseksi noin 110 000 monimuotoisesti työllistyvälle henkilölle. Tästä joukosta enintään noin 14 000 henkilölle, joilla ei nykyisin kerry palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehtoa, syntyy yhdistelmävakuutuksen myötä mahdollisuus täyttää työssäoloehto ja siirtyä perusturvalta ansioturvan piiriin. Lisäksi esityksessä arvioidaan, että niille noin 96 000 henkilölle, jotka jo nyt kerryttävät tai voisivat työttömyyskassan jäseninä kerryttää palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehtoa, yhdistelmävakuutus tarjoaa mahdollisuuden nostaa ansiopäivärahan tasoa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että kyse on merkittävästä uudistuksesta, jonka toteuttamista on selvitetty pitkään. Myös valiokunnan asiantuntijakuulemisissa yhdistelmävakuutuksen käyttöönottoon suhtauduttiin lähtökohtaisesti myönteisesti. Valiokunta pitää tärkeänä, että asiaa viedään nyt eteenpäin.

Yhdistelmävakuutuksen vaikutukset

Yhdistelmävakuutuksen ottaminen olisi monimuotoisesti työllistyville vapaaehtoista. Yhdistelmävakuutuksen vaikutusten kannalta keskeinen kysymys on, kuinka moni monimuotoisesti työllistyvä ottaa yhdistelmävakuutuksen ja millaisia vakuutettuja vakuutuksenottajat ovat tulotasoiltaan ja työttömyysriskeiltään. Esityksen mukainen yhdistelmävakuutuksen vaikutusten arviointi perustuu valtiovarainministeriön toteuttamaan arvioon yhdistelmävakuutuksen vakuutuspiiristä ja kustannusneutraalista jäsenmaksutasosta.

Merkittävänä muutoksena voidaan pitää sitä, että esityksen mukaan työttömyyskassalaista puretaan jako palkansaajia ja yrittäjiä vakuuttaviin työttömyyskassoihin. Tämän seurauksena työttömyyskassat voivat jatkossa laajentaa toimintaansa ja vakuuttaa palkkatyöntekijöitä, yrittäjiä sekä yhdistelmävakuutettuja. Yhdistelmävakuutuksen järjestäminen on työttömyyskassoille vapaaehtoista. Työttömyyskassan säännöissä päätetään siitä, mitä ryhmiä työttömyyskassa vakuuttaa. Jos työttömyyskassa vakuuttaa sekä palkansaajia että yrittäjiä ja mahdollisesti myös yhdistelmävakuutettuja, tulolajien vakuuttamisessa tulee noudattaa jäsenmaksussa, tasoitusrahastossa ja varojen käytössä varojen erillisyyttä.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan asiantuntijakuulemisissa kiinnitettiin huomiota siihen, että työttömyyskassat suhtautuvat ehdotukseen työttömyyskassajaon purkamisesta eri tavoin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan käytettävissä ei ole tarkempaa tietoa siitä, kuinka moni työttömyyskassa on valmis laajentamaan vakuutustoimintaansa nykyisestä. Lisäksi asiantuntijakuulemisissa kiinnitettiin huomiota ehdotetun yhdistelmävakuutuksen rahoittamiseen ja rahoitusratkaisun toimivuuteen.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että kysymys siitä, kuinka moni työttömyyskassa päätyy tarjoamaan yhdistelmävakuutusta, on esityksen kannalta keskeinen. Koska vakuutuksen tarjoaminen on työttömyyskassoille vapaaehtoista, kassojen halukkuutta tarjota yhdistelmävakuutusta on vaikea arvioida etukäteen. Valiokunta kiinnittää lisäksi tältä osin huomiota yhdistelmävakuutuksesta työttömyyskassoille mahdollisesti aiheutuviin taloudellisiin vaikutuksiin. Valiokunta katsoo, että yhdistelmävakuutuksen rahoitusratkaisun kestävyys on tärkeää esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta.

Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa kiinnitettiin lisäksi huomiota siihen, että ehdotetut muutokset eivät kaikilta osin ratkaise pienituloisten ja epäsäännöllisesti työskentelevien henkilöiden työttömyysturvaan liittyviä haasteita. Huomiota kiinnitettiin myös siihen, että jos vakuutettuja on arvioitua vähemmän, jäsenmaksu voi muodostua korkeaksi, mikä voi etenkin pienituloisten näkökulmasta vähentää yhdistelmävakuutuksen houkuttelevuutta suhteessa siitä saatavaan hyötyyn.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta katsoo, että hallituksen esityksessä ehdotetut muutokset edistävät monimuotoisesti työllistyvien työttömyysturvaa. Valiokunta pitää kuitenkin esityksen tavoitteiden toteutumisen kannalta tärkeänä, että yhdistelmävakuutusta koskeva sääntely muodostaa selkeän kokonaisuuden. Valiokunta katsoo, että yhdistelmävakuutuksen henkilöpiiriä ja vakuutuksen hintaa koskevaan valtiovarainministeriön vaikutusarviointiin liittyvien epävarmuustekijöiden vuoksi muutosten vaikutuksia ei ole tässä vaiheessa mahdollista arvioida

tarkemmin. Lisäksi valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että esityksen tavoitteiden toteutumiseen vaikuttavat useat tekijät. Merkitystä on muun muassa sillä, mille tasolle jäsenmaksu muodostuu ja kuinka moni monimuotoisesti työllistyvä tosiasiassa vakuuttaa itsensä yhdistelmävakuutettuna työttömyyden varalle. Lisäksi keskeistä on, kuinka moni työttömyyskassa päätyy tarjoamaan yhdistelmävakuutusta. Edellä todetun valossa valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotetun sääntelyn vaikutuksia ja toimivuutta seurataan tiiviisti *(Valiokunnan lausumaesitys)*.

Työskentelyapurahan ja perhehoitajan hoitopalkkion vakuuttaminen

Hallituksen esityksen mukaan henkilön työttömyyskassassa vakuuttama työskentelyapuraha ja perhehoitajan hoitopalkkio voivat jatkossa kerryttää yrittäjän tai yhdistelmävakuutetun työssäoloehtoa. Mahdollisuus vakuuttaa myös tieteellistä tutkimusta tekevän tai taiteellista toimintaa harjoittavan työskentelyapuraha liittyy erityisesti esityksen tavoitteeseen vastata kulttuuri- ja luovien alojen tekijöiden työttömyysturvaan liittyviin haasteisiin.

Muutosten seurauksena perhehoitajan hoitopalkkio ja työskentelyapuraha muuttuvat tuloiksi, jotka on mahdollista vakuuttaa työttömyyden varalle, ja joiden perusteella työssäoloehto voi kertyä. Tämän vuoksi nämä kaudet eivät jatkossa enää pidennä työssäoloehdon tarkastelujaksoa huolimatta siitä, onko henkilö vakuuttanut kyseisiä tuloja työttömyyskassassa. Lisäksi, koska perhehoitajan hoitopalkkio ja työskentelyapuraha voidaan jatkossa huomioida työssäoloehdon kertymisessä ja ansiopäivärahan perusteeksi huomioitavassa tulossa, ne tulevat huomioitavaksi myös työttömyysetuuden sovittelussa. Tulot huomioidaan sovittelussa myös silloin, kun henkilö ei ole vakuuttanut kyseisiä tuloja työttömyyskassassa.

Työelämä- ja tasa-arviovaliokunnan asiantuntijakuulemisissa katsottiin, että esityksen tavoitetta parantaa kulttuuri- ja luovilla aloilla työskentelevien asemaa voidaan pitää myönteisenä ja että ehdotetut muutokset vastaavat lisäksi hyvin perhehoitajien vaihteleviin työtilanteisiin liittyviin haasteisiin. Toisaalta asiantuntijakuulemisissa tuotiin esiin huoli siitä, heikentääkö ehdotettu sääntely muun muassa sellaisten työskentelyapurahalla työskentelevien henkilöiden asemaa, jotka eivät päädy vakuuttamaan työskentelyapurahaa.

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toteaa, että monimuotoisesti työllistyvien toimeentulo voi muodostua samanaikaisesti tai vuorotellen palkkatyöstä, yrittäjyydestä ja apurahasta. Osa monimuotoisesti työllistyvistä yhdistää palkkatyöhön tai yrittäjänä työllistymiseen myös perhehoitajana toimimisen. Valiokunta katsoo, että mahdollisuus vakuuttaa työskentelyapuraha ja perhehoitajan hoitopalkkio osaltaan parantaa työskentelyapurahalla työskentelevien ja perhehoitajien työttömyysaikaista toimeentuloa. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että monimuotoisesti työllistyvien tilanteet ja työn vakuuttamiseen liittyvät tarpeet ovat hyvin moninaisia. Valiokunta pitää tärkeänä, että ehdotettu sääntely muodostaa johdonmukaisen kokonaisuuden, joka ei tosiasiassa heikennä sellaisten henkilöiden asemaa, jotka työskentelevät aloilla, joilla monimuotoinen työllistyminen on tyypillistä.

Valiokunnan lausunto TyVL 12/2026 vp

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta esittää,

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon ja

että sosiaali- ja terveysvaliokunta ehdottaa eduskunnan hyväksyttäväksi lausuman ***(Valiokunnan lausumaesitys)***.

Valiokunnan lausumaesitys

Eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa ehdotetun lainsäädännön vaikutuksia ja arvioi sääntelyn toimivuutta sekä ryhtyy tarvittaessa toimenpiteisiin sääntelyn tavoitteiden toteutumisen varmistamiseksi.

Helsingissä 16.10.2026

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Arto Satonen kok
varapuheenjohtaja Lauri Lyly sd
jäsen Miko Bergbom ps
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Minja Koskela vas
jäsen Mikko Lundén ps
jäsen Niina Malm sd
jäsen Anders Norrback r
jäsen Olga Oinas-Panuma kesk
jäsen Jorma Piisinen ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Tere Sammallahti kok
jäsen Timo Suhonen sd
jäsen Henrik Vuornos kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Julia Höyhtyä