OPETUS- JA KULTTUURIMINISTERIÖ

Lausunto

30.9.2026

VN/409/2026
VN/409/2026-OKM-72

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Opetus- ja kulttuuriministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle työttömyysturvan yhdistelmävakuutusta koskevaksi lainsäädännöksi (HE 144/2026 vp)

Opetus- ja kulttuuriministeriö kiittää mahdollisuudesta antaa asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä työttömyysturvan yhdistelmävakuutusta koskevaksi lainsäädännöksi. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työttömyysturvalakia (1290/2002), työttömyyskassalakia (603/1984), työttömyysetuuksien rahoituksesta annettua lakia (555/1995) ja yleistukilakia (48/2026).

Ministeriö pitää esityksen tavoitteita kannatettavina. Ehdotettu yhdistelmävakuutus vastaa nykyistä paremmin työelämän muutokseen ja monimuotoisten työurien yleistymiseen. Erityisen merkittävä uudistus on niille henkilöille, joiden toimeentulo muodostuu samanaikaisesti tai vuorotellen palkkatyöstä, yrittäjätoiminnasta, apurahatyöskentelystä tai muista työnteon muodoista. Hallituksen esityksen tavoitteena on mahdollistaa näiden tulomuotojen huomioon ottaminen saman työssäoloehdon piirissä sekä laajentaa ansioturvan piiriä monimuotoisesti työllistyviin henkilöihin. Esityksessä myös erikseen todetaan, että uudistuksella on vaikutuksia kulttuurialalla ja luovilla aloilla työskenteleviä henkilöille, mistä syystä lausunto painottuu taide- ja kulttuurialan toimijoihin.

Vaikutukset taide- ja kulttuurialalle

Taide- ja kulttuurialoilla työn tekeminen poikkeaa monilta osin perinteisestä palkkatyöhön perustuvasta työurasta. Alan ammattilaiset työskentelevät usein samanaikaisesti useissa eri rooleissa, kuten palkansaajina, freelancereina, yksinyrittäjinä, apurahansaajina tai näiden yhdistelminä. Tyypillistä on myös projektiluonteinen ja määräaikainen työskentely sekä tulojen huomattava vaihtelu eri ajanjaksoina.

Ministeriö katsoo, että nykyinen työttömyysturvajärjestelmä ei ole kaikilta osin kyennyt tunnistamaan tällaisia työnteon muotoja. Tämän vuoksi osa taiteilijoista, freelancereista ja muista luovien alojen ammattilaisista on jäänyt ansioturvan ulkopuolelle tai heidän on ollut vaikea arvioida, miten eri työmuodot vaikuttavat työttömyysturvaan ja miten he voivat itsensä vakuuttaa.

Yhdistelmävakuutuksen keskeinen vahvuus on, että se tunnistaa nykyistä paremmin monimuotoisen työn todellisuuden. Kulttuurialalla työskentelee henkilöitä, jotka eivät tulojen vähäisyyden vuoksi voi nykyisen lain puitteissa kerryttää palkansaajan tai yrittäjän työssäoloehtoa. Palkkatulojen, yrittäjätulojen ja vakuutettujen apurahojen huomioon ottaminen samassa työssäoloehdossa voi merkittävästi parantaa kulttuurialalla toimivien henkilöiden mahdollisuuksia kerryttää oikeutta ansioperusteiseen

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Opetus- ja kulttuuriministeriö PL 29 00023 Valtioneuvosto	 Meritullinkatu 10 Helsinki	 0295 16001 +358 295 16001		 kirjaamo.okm@gov.fi

työttömyysturvaan. Samalla järjestelmästä tulee nykyistä ennakoitavampi henkilöille, joiden työura koostuu erilaisista toimeksiannoista ja työsuhteista.

Hallituksen esityksen lopullisessa muodossa muutos lausuntokierroksen luonnokseen verrattuna on se, että työskentelyapuraha voidaan vakuuttaa myös silloin, kun henkilöllä ei ole muuta vakuutettua toimintaa. Apurahakausi voi siten kerryttää työssäoloehtoa yrittäjänä tai yhdistelmävakuutettuna. Hallituksen esityksessä luovutaan nykyisestä järjestelmästä, jossa työskentelyapuraha pidentää työssäoloehdon tarkastelujaksoa.

Ministeriö pitää myönteisenä sitä, että työskentelyapurahan vakuuttaminen mahdollistaa jatkossa apurahakauden huomioimisen työssäoloehdossa. Samalla ministeriö kuitenkin toteaa, että koska työskentelyapuraha ei enää pidennä työssäoloehdon tarkastelujaksoa, voivat apurahakaudet johtaa työssäoloehdon katkeamiseen niillä taiteilijoilla ja freelancereilla, joilla ei ole mahdollisuutta vakuuttaa itseään työttömyyden varalle. Tämä saattaa heikentää joidenkin apurahansaajien työttömyysturvaa nykyiseen verrattuna. Lisäksi sosiaaliturva voi heikentyä niillä henkilöillä, jotka eivät vakuuta apurahaa yhdistelmävakuutuksessa tai yrittäjätulona, koska työskentelyapuraha siirtyy lainmuutoksen myötä ansiopäivärahaa maksettaessa soviteltaviksi tuloiksi. Tällä hetkellä apurahaa ei huomioida lainkaan ansiopäivärahaa maksettaessa.

Myös urheilijoille myönnetään apurahoja, mutta urheilija-apurahojen asema poikkeaa olennaisesti taiteen ja tieteen työskentelyapurahoista. Urheilija-apurahan tarkoituksena on tukea tavoitteellista harjoittelu- ja kilpailutoimintaa, eikä apurahansaajan asemaa ole luontevaa arvioida työttömyyden käsitteen kautta. Lisäksi osa huippu-urheilijoista harjoittaa toimintaansa yritysmuodossa ja voi järjestää sosiaaliturvansa yrittäjänä. Urheilija-apurahansaajien asemaa työttömyysturvajärjestelmässä on perusteltua arvioida nämä heidän toimintansa erityispiirteet huomioon ottaen. Parhaillaan valmistelussa oleva apurahaurheilijoiden eläke-, ja tapaturmaturvan muutos vahvistaa apurahaurheilijoiden asemaa sosiaaliturvajärjestelmässä oleellisesti.

Ministeriö pitää myönteisenä sitä, että työttömyyskassojen välistä jakoa palkansaaja- ja yrittäjäkassoihin puretaan. Muutos vastaa paremmin kulttuurialojen todellisuutta, jossa samakin henkilö voi toimia eri aikoina tai samanaikaisesti sekä palkansaajana että yrittäjänä.

Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuusvaikutukset

Ministeriö arvioi, että esityksellä voi olla myönteisiä vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen työmarkkinoilla.

Useat kulttuuri- ja taidealat ovat naisvaltaisia, jolloin uudistus voi käytännössä vahvistaa erityisesti naisten mahdollisuuksia kerryttää ansioturvaa tilanteissa, joissa tulot muodostuvat useista eri lähteistä. Tältä osin esitystä voidaan pitää työmarkkinoiden tasa-arvoa edistävänä.

Huomioita toimeenpanoon liittyen

Opetus- ja kulttuuriministeriö on hallituksen esitysluonnosta koskevassa lausunnossaan (VN/14511/2025-OKM-12) pitänyt ehdotettua rahoitusmallia lähtökohtaisesti perusteltuna, mutta korostanut, että apurahansaajien ja pienimuotoista yritystoimintaa harjoittavien taiteilijoiden osalta jäsenmaksuihin perustuva rahoitus voi lisätä vakuutettujen taloudellista taakkaa suhteessa heidän tuloihinsa. Hallituksen esityksen mukaan yhdistelmävakuutuksen ansio-osa rahoitetaan siltä osin kuin se perustuu yrittäjätuloon, työskentelyapurahaan tai perhehoitajan hoitopalkkioon, kokonaisuudessaan työttömyyskassan jäsenmaksuilla. Tämän vuoksi vakuutuksen kustannukset ja rahoituspohjan kestävyys ovat pitkälti riippuvaisia vakuutukseen liittyvien henkilöiden määrästä. Mikäli vakuutuksen kustannukset muodostuvat korkeiksi suhteessa vakuutettujen tuloihin, vaarana voi olla, että osa pienituloisista taiteilijoista, freelancereista ja itsensätyöllistäjistä jää vakuutuksen ulkopuolelle, mikä voisi heikentää uudistuksen tavoitteiden toteutumista.

Ministeriö pitääkin tärkeänä, että uudistuksen toimeenpanossa seurataan yhdistelmävakuutuksen tosiasiallista käyttöä erityisesti luovilla aloilla. Yhdistelmävakuutuksen rahoitusmallin toimivuutta tulisi arvioida uudistuksen käyttöönoton jälkeen. Erityisesti tulee seurata vakuutuksen piiriin hakeutuvien

henkilöiden määrää sekä jäsenmaksujen tasoa niissä ryhmissä, joiden toimeentulo perustuu apurahatyöhön, freelancetyöhön tai pienimuotoiseen yritystoimintaan.

Ministeriö pitää tärkeänä myös sitä, että uudistuksen toimeenpanon yhteydessä seurataan vaikutuksia eri sukupuoliin sekä erilaisissa työmarkkina-asemissa oleviin henkilöihin. Erityistä huomiota tulisi kiinnittää siihen, miten järjestelmä toimii perhevapaita käyttävien sekä epätyypillisissä työsuhteissa työskentelevien henkilöiden näkökulmasta. Hallituksen esityksen mukaan monimuotoisesti työllistyvien vakuutuspiiri jakautuu sukupuolten kesken melko tasaisesti, mutta kulttuurialojen erityispiirteet huomioiden voi syntyä toimialakohtaisesti erilaisia vaikutuksia.

Kulttuuriasiainneuvos Mari Karikoski

Jakelu Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

Tiedoksi Opetus- ja kulttuuriministeriö, Santeri Lohi
Opetus- ja kulttuuriministeriö, Heidi Backman