



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

KEHA-keskus
Työllisyysalueet

22.1.2026

VN/2846/2026

1/24

SELVITYS YRITTÄJIEN TYÖTTÖMYYSTURVAOIKEUTEEN LIITTYVISTÄ TYÖVOIMAPOLIITTISISTA LAUSUNNOISTA; TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET

Työ- ja elinkeinoministeriö pyrkii edistämään yrittäjyyttä luomalla suotuisaa toimintaympäristöä, tukemalla yritysten perustamista ja kasvua sekä edistämällä myönteistä yrittäjyysasennetta yhteiskunnassa.

Työ- ja elinkeinoministeriö on selvittänyt yrittäjäksi katsottavien työnhakijoiden työttömyysturvaa 2024 joulukuussa tehtyjen ratkaisujen perusteella. Tässä kirjeessä kerrotaan selvityksen lopputuloksista ja havainnoista ja esitetään toimintasuosituksia.

Tämä kirje on osoitettu Työllisyys, kehittämis- ja hallintokeskukselle toiminnan kehittämiseksi. Työnhakijoiden neuvonnan osalta suositellaan toimia myös työllisyysalueille.

Jan Hjelt
osastopäällikkö

Tuomas Kallio
hallitussihteeri

Sisällys

SELVITYS YRITTÄJIEN TYÖTTÖMYYSTURVAOIKEUTEEN LIITTYVISTÄ TYÖVOIMAPOLIITTISISTA LAUSUNNOISTA; TULOKSET JA JOHTOPÄÄTÖKSET 1

Tausta	3
Lainsäädäntö	3
Työvoimapolitiittinen lausunto ja työttömyysturvan maksajat	7
Työssäoloehto	7
Selvitys yrittäjien työttömyysturva-oikeuden ratkaisusta	8
Selvityksen määrälliset tulokset	9
Päätömiset yrittäjät	9
Päätöminen yrittäjä, laskutuspalvelun kautta	11
Päätöminen omassa työssä työllistytvä	12
Sivutoiminen yrittäjä tai omassa työssä työllistytvä	13
Sivutoiminen yrittäjä, laskutuspalvelun kautta	13
Johtopäätökset ja suositukset	14
Todellinen työ määrä	14
Kokonaisharkinta	14
Asian ratkaiseminen työnhakijan ilmoittamien tietojen perusteella	15
Toimeksiantajilta saatava selvitys	15
Lausuntojen perustelevuus	15
Alkavan yritystoiminnan selvittäminen ennen kuin neljä kuukautta tulee täyteen	16
Automaation kehittäminen tilanteissa, joihin ei liity harkintaa	16
Selvityspyyntöjen kehittäminen	16
Asiakkaiden neuvonnan kehittäminen	17
Esimerkkitapausten tulkintakysymyksiä	17
Johdanto	17
Esimerkkitapaukset	17
Hyvästä hallinnosta ja luottamuksensuojasta	23

Tausta

Yrittäjien työttömyysturva koetaan yleisesti epäselväksi, ja työttömyysturvalain (1290/2002) mukaan yrittäjiksi katsottavien työnhakijoiden oikeutta työttömyysturvaan on pidetty epäyhtenäisenä. Eri yhteyksissä esillä on ollut muun muassa työnhakijoiden kokemuksia siitä, että heitä on pidetty päätoimisina yrittäjinä jo työmäärältään vähäisenkin yritystoiminnan tai omassa työssä työllistyminen johdosta. Työttömyysturvan epäämistä on näissä tilanteissa pidetty epäoikeudenmukaisena.

Työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n mukaan työttömyysturvan toimeenpanoa johtaa, ohjaa ja kehittää ylimpänä viranomaisena toimeentuloturvaan liittyvien asioiden osalta sosiaali- ja terveysministeriö ja työvoimapolitiittisten asioiden osalta työ- ja elinkeinoministeriö. Työttömyysturvan yleisistä työvoimapolitiittisista edellytyksistä mukaan lukien yritystoiminnan vaikutuksesta työttömyysturvaan säädetään työttömyysturvalain 2 luvussa.

Yritystoiminnan työvoimapolitiittisella arvioinnilla on liitänä sosiaali- ja terveysministeriön käynnissä olevaan hankkeeseen yhdistelmävakuutuksesta.¹ Yhdistelmävakuutuksen mallissa on kyse sellaisten henkilöiden työttömyysturvasta, jotka työskentelevät samaan aikaan yrittäjinä ja palkansaajina. Yhdistelmävakuutuksen tarkoituksena on mahdollistaa sekä palkansaajana että yrittäjänä tai omassa työssä työllistyville kaikkien tulonlähteiden vakuuttaminen työttömyyden varalta. Yhdistelmävakuutusta valmisteltaessa ei ole tarkoitus muuttaa työttömyysturvan työvoimapolitiittisia edellytyksiä. Näillä edellytyksillä voi kuitenkin olla merkitystä yhdistelmävakuutetun henkilön työttömyysturvaoikeuteen esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö jäisi työttömäksi palkkatyöstään, mutta hänen harjoittamansa yritystoiminta jatkuisi.

Pääministeri Petteri Orpon hallitus päätti syksyllä 2025 neuvotellessaan valtion vuoden 2026 talousarvioesityksestä luoda työnhakijoille paremmat kannusteet kokoaikaiseen tai osa-aikaiseen yritystoimintaan. Tarkoituksena on selkeyttää työttömyysturvalakia siten, että yrittäjyyden, sen alkamisen ja mahdollisen päättymisen kokonaisuus on nykyistä yksinkertaisempi. Tämä selvitys pyrkii vastaamaan näihin tarpeisiin.

Lainsäädäntö

Työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työttömän työnhakijan taloudelliset mahdollisuudet hakea työtä ja parantaa edellytyksiään päästä tai palata työmarkkinoille. Työttömyysturvaa ei ole tarkoitettu esimerkiksi kokoaikatyöhön kohdistuvaksi matalapalkkatueksi tai pysyväksi tueksi kannattamattomalle yritystoiminnalle. Työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisten edellytysten arvioinnissa ja ratkaisemisessa otetaan huomioon kaikki sellainen työnä pidettävä toiminta, joka voi estää kokoaikatyön hakemisen ja vastaanottamisen silloinkin, kun toiminnalla ei ole ansaintatarkoitusta.

¹ <https://stm.fi/hanke?tunnus=STM047:00/2025>.

Työttömyysturvalain mukaan työttömän työnhakijan perustoimeentulo työttömyyden aikana turvataan työttömyyspäivärahalla ja työmarkkina-tuella. Työmarkkinatukea maksetaan työnhakijalle, joka ei ole ollut vakiintuneesti työmarkkinoilla tai on saanut työttömyyspäivärahaa enimmäis-ajan. Vakiintuneesti työmarkkinoilla olleelle ja palkkatyöstä, yritystoimin-nasta tai siihen rinnastettavasta omasta työstä toimeentulon saaneelle työnhakijalle maksetaan työttömyyspäivärahaa. Työttömyyspäiväraha maksetaan työttömyyskassalaissa (603/1984) tarkoitetussa työttömyys-kassassa vakuutettuina oleville ansiopäivärahana ja muille peruspäivära-hana.

Hallitus antoi syksyllä 2025 eduskunnalle esityksen yleistukilaista (HE 112/2025 vp). Eduskunta on hyväksynyt yleistukea koskevan lainsäädän-nön ja tasavallan presidentti vahvisti lait 16.1.2026. Yleistuki on ensi vai-heessa työttömän työnhakijan uusi sosiaaliturvaetus, joka korvaa työ-markkinatuen ja peruspäivärahan. Yleistukea koskeva lainsäädäntö tulee voimaan 1.5.2026. Työmarkkinatuen ja peruspäivärahan korvautuminen yleistuella ei vaikuta tässä kirjeessä käsiteltäviin asioihin.

Työttömyysturvalain 1 luvun 6 §:n mukaan yrittäjäksi katsotaan yrittäjän eläkelain (1272/2006) 3 §:ssä tai maatalousyrittäjän eläkelain (1280/2006) 3–5 §:ssä tarkoitettu henkilö. Yrittäjäksi katsotaan myös yri-tyksen osaomistaja.

Jos henkilö tekee työtä esimerkiksi perustamansa yrityksen lukuun, työn-tekemistä yrittäjänä pidetään yleensä selvänä. Jos henkilö ei ole perusta-nut varsinaista yritystä, henkilön asema saattaa joskus olla vaikeammin hahmotettavissa. Yrittäjän eläkelain 3 §:n 1 momentin mukaan *”yrittäjällä tarkoitetaan kuitenkin myös henkilöä, joka tekee ansiotyötä olematta työ-suhteessa tai virka- tai muussa julkisoikeudellisessa toimisuhteessa.”* Säännös tarkoittaa käytännössä sitä, että työttömyysturvajärjestelmässä pidetään yrittäjinä myös kaikkia niitä henkilöitä, jotka tekevät yritystä pe-rustamatta ansiotyötä olematta työ- tai virkasuhteessa.

Omaa työtä tai omassa työssä työllistymistä ei ole määritelty työttömyys-turvalainsäädännössä. Omassa työssä työllistymisellä tarkoitetaan työtä, jota tehdään olematta työ- tai virkasuhteessa tai toimimatta oman tai per-heen omistuksessa tai määräysvallassa olevan yrityksen lukuun. Omassa työssä työllistymisen tunnusmerkistöön kuuluu myös, että henkilö saa palkkaa tai palkkiota. Omassa työssä työllistytynä voidaan pitää esimer-kiksi taiteellisen apurahan saajia, osaa tieteellisen apurahan saajista, niin sanottuja au pareja sekä omaishoitajia. Myös urheilijoita voidaan tietyin edellytyksin pitää omassa työssä työllistytynä.

Työttömyysturvalain 2 luvussa säädetään työttömyysetuuden yleisistä työvoimapoliittisista edellytyksistä. Vuonna 2018 työttömyysturvalain 2 lu-kuun lisättiin 5 a §, joka koskee työttömänä aloitettua yritystoimintaa. Työnhakijalle voidaan maksaa työttömyysetuutta neljän kuukauden ajalta yritystoiminnan estämättä, jos yritystoiminta on aloitettu työttömänä ol-lessa. Yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuus ja oikeus työttömyysturvaan selvitetään näissä tapauksissa vasta tämän neljän kuukauden jälkeen.

Työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:ssä säädetään sekä yrittäjyydestä että omassa työssä työllistymisestä, ja samoja periaatteita sovelletaan mo-lempiin. Pykälän mukaan työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan.

Edellä mainitun säännöksen keskeinen sisältö liittyy yritystoiminnan ja omassa työssä työllistymisen pää- ja sivutoimisuuden arviointiin, koska päätoimisesti työllistyvällä työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Jos työllistyminen on sivutoimista, työnhakijalla voi muiden edellytysten täytyessä olla oikeus soviteltuun työttömyysetuuteen.

Säännöksen mukaan henkilön katsotaan työllistyvän yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään päätoimisesti, jos toiminnan vaatima työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Päätoimisuutta arvioidaan nimenomaan työmäärän perusteella, eikä esimerkiksi tulojen vähäisyydellä tai niiden puuttumisella ole tässä merkitystä. Myös esimerkiksi tappiollinen yritystoiminta voi olla päätoimista.

Työllistyminen katsotaan sivutoimiseksi ainakin silloin, kun henkilö on ollut vähintään kuusi kuukautta kyseiseen yritystoimintaan tai omaan työhön liittymättömässä kokoaikatyössä. Yritystoiminnassa ja omassa työssä työllistymisen voi osoittaa sivutoimiseksi myös osa-aikatyöllä. Edellytyksenä tälle on, että työ kerryttää työssäoloa vähintään kuuden kuukauden ajan. Yritystoiminnan voi osoittaa sivutoimiseksi myös esimerkiksi päätoimisilla, normaalisti edenneillä opinnoilla, jotka ovat kestäneet yritystoiminnan aikana vähintään kuusi kuukautta.

Yritystoiminnan katsominen sivutoimiseksi työhistorian perusteella tarkoittaa sitä, että henkilön työssäolo ja yritystoiminnan harjoittaminen on ollut samanaikaista. Esimerkiksi kausiluonteisessa yritystoiminnassa henkilö voi olla vuoroin palkkatyössä ja vuoroin harjoittaa yritystoimintaa, jolloin tässä tarkoitettu samanaikaisuus ei toteudu. Yritystoiminnan katsominen sivutoimiseksi työssäolon perusteella edellyttää, ettei toiminnan laajuudessa tapahdu muutoksia. Jos toiminta esimerkiksi laajenee työttömyyden alettua, KEHA-keskuksen tulee arvioida, onko toimintaa pidettävä edelleen sivutoimisena.

Yritys ei välttämättä ole ollut toiminnassa työssäolon aikana. Myös tällaista yritystoimintaa voidaan pitää sivutoimisena työssäolon perusteella. Jos yrityksen varsinainen tuotannollinen tai taloudellinen toiminta aloitetaan työttömyyden alettua, KEHA-keskuksen tulee arvioida toiminnan pää- ja sivutoimisuus uudelleen.

Yritystoiminta voi olla sivutoimista, vaikka henkilöllä ei olisi lainkaan yritystoiminnan aikaista työhistoriaa tai päätoimista opiskelua, jos yritystoiminnan vaatiman työmäärän perusteella yritystoiminnassa työllistymistä pidetään sivutoimisena.

Lähtökohtaisesti yritystoiminta katsotaan aloitetuksi varsinaisen tuotannollisen tai taloudellisen toiminnan aloittamisesta. Käytännössä aloittamisajankohta perustuu työnhakijan omaan ilmoitukseen tai muuhun asiasta saatavaan näyttöön. Säännöksen yhdenmukaisen soveltamisen varmistamiseksi yritystoiminta katsotaan aloitetuksi myös silloin, kun yritys on merkitty ennakkoperintä- tai arvonlisäverovelvollisten rekisteriin taikka verohallinnon työnantajarekisteriin. Yrityksen merkitsemisellä kaupparekisteriin ei ole merkitystä arvioitaessa yritystoiminnan aloittamisajankohdasta.

Olennaista aloitusajankohdan arvioimisen kannalta on se, mistä ajankohdasta alkaen yritystoiminta on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Tämän takia rekisterimerkintöihin perustuvasta aloittamisajankohdasta

voidaan poiketa, jos muuhun arvioon on aihetta esimerkiksi henkilön tuotannollisen tai taloudellisen toiminnan aloittamisen ajankohdasta esittämän selvityksen perusteella. Markkinoinnin aloittamista pidetään yleensä taloudellisen tai tuotannollisen toiminnan aloittamisena.

Jos yritystoiminnan aloittamiseen liittyy poikkeuksellisen työllistäviä työvaiheita, yritystoiminta voidaan katsoa aloitetuksi jo ennen varsinaisen taloudellisen tai tuotannollisen toiminnan aloittamista.²

Päätömisesti yrittäjänä tai omassa työssä työllistyneen henkilön katsotaan edelleen työllistyvän päätömisesti yrittäjänä tai omassa työssä siihen ajankohtaan asti, jona henkilön työskentely yrityksessä on päättynyt tai yritystoiminta tai oma työ on lopetettu työttömyysturvalain 2 luvun 6–9 §:ssä tarkoitetulla tavalla taikka henkilö osoittaa vähintään kuuden kuukauden yritystoimintaan liittymättömällä kokoaikatyöllä, ettei työllistyminen yrittäjänä tai omassa työssä ole esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle.

Työttömyysturvalain 2 luvun 6 §:ssä säädetään yrityksessä työskentelyn päättymisestä. Lähtökohtaisesti henkilön työskentelyn yrityksessä katsotaan päättyneen ensinnäkin, jos henkilön työkyky on alentunut pysyvästi ja olennaisesti. Työkyvyn pysyvästä ja olennaisesta alentumisesta on kysymys silloin, kun henkilö on saanut sairauspäivärahaa enimmäisajan ja hänen työkyvyttömyytensä jatkuu edelleen. Lisäksi edellytetään, että työkyvyttömyyseläkehakemus on vireillä tai hylätty.

Toiseksi yrityksessä työllistyminen katsotaan päättyneeksi, jos henkilö on palkansaajaan rinnastettava yrittäjä, jonka toimeksiantosuhte on päättynyt ja jonka ei katsota työllistyvän päätömisesti mahdollisten muiden toimeksiantojen tekemiseksi. Palkansaajaan rinnastettavalla yrittäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka täyttää kaikki seuraavat edellytykset:

- 1) Henkilö tekee työsuorituksen itse toimeksiantajan määrämällä tavalla.
- 2) Henkilö on toimeksiantosuhteessa samoihin harvalukuihin toimeksiantajiin.
- 3) Henkilöllä ei ole kiinteää osto- tai myyntipaikkaa tai vastaavaa toimipaikkaa toiminnan harjoittamista varten.
- 4) Henkilöllä ei ole viimeksi kuluneen vuoden aikana työnhakijaksi ilmoittautumisesta lukien ollut työsuoritusten tekemiseksi palveluksessaan työsuhteessa olevia työntekijöitä muutoin kuin satunnaisesti.

Henkilön pitäminen palkansaajaan rinnastettavana yrittäjänä todetaan aina jälkikäteen. Toimeksiantosuhteen aikana työnhakija työllistyy yritystoiminnassa joko pää- tai sivutoimisesti. Termillä palkansaajaan rinnastettava yrittäjä on merkitystä vain yrittäjyyden päättymisen suhteen eikä kyseessä ole erillinen yrittäjyyden käsite.

Kolmanneksi työskentely yrityksessä katsotaan päättyneeksi, jos yritystoimintaa on pidettävä kausiluonteisena ja toimintakausi on päättynyt. Kausiluonteisena pidetään yritystoimintaa, jota on luonnonolosuhteiden takia mahdollista harjoittaa keskimäärin yhteensä enintään kuuden kuukauden ajan vuodessa.

² HE 134/2012 vp.

Työttömyysturvalain 2 luvun 7 §:ssä säädetään yrittäjän perheenjäsenen työskentelyn päättymisestä.

Työttömyysturvalain 2 luvun 8 §:ssä säädetään yritystoiminnan lopettamisesta. KEHA-keskuksella on harkinnanvaraa sen suhteen, onko yritystoiminta todellisuudessa lopetettu. Lähtökohtaisesti yritystoiminta katsotaan lopetetuksi, jos yritys on asetettu konkurssiin, osakeyhtiö tai osuuskunta on asetettu selvitystilaan tai muun yhtiön kuin osakeyhtiön purkamisesta on tehty kaikkien yhtiömiesten kesken sopimus.

Jos työnhakija toimii konkurssiin tai selvitystilaan asetetun yrityksen selvitysmiehenä, KEHA-keskuksen tulee arvioida, kuinka paljon toiminta työllistää työnhakijaa. Jos selvitysmiehenä toimiminen on työmäärältään sellaista, että se estää työnhakijaa ottamasta vastaan kokoaikatyötä, työnhakijan on katsottava työllistyvän päätoimisesti omassa työssään. Aiemmin päätoimisesti harjoitetun yritystoiminnan muuttuminen sivutoimiseksi pelkästään sillä perusteella, että työnhakija toimii yrityksessä enää selvitysmiehenä, ei ole työttömyysturvalain perusteella mahdollista.

Yritystoiminta katsotaan lopetetuksi myös, jos tuotannollinen ja taloudellinen toiminta on päättynyt ja henkilö on luopunut yrittäjän eläkelain tai maatalousyrittäjän eläkelain mukaisesta eläkevakuutuksesta, jättänyt Verohallinnolle ilmoituksen yrityksen poistamiseksi ennakoperintärekisteristä, jättänyt Verohallinnolle ilmoituksen yrityksen poistamiseksi työnantajarekisteristä ja jättänyt Verohallinnolle joko ilmoituksen yrityksen poistamiseksi arvonnäköverovelvollisten rekisteristä tai yritystoiminnan keskeyttämisestä. Muiden kuin edellä mainittuihin verrattavien seikkojen perusteella yritystoiminta katsotaan myös lopetetuksi, jos on ilmeistä, että tuotannollinen ja taloudellinen toiminta on kokonaan päättynyt.

Yksityisen elinkeinonharjoittajan yritystoiminta katsotaan lopetetuksi myös, kun tuotannollinen ja taloudellinen toiminta on työnhakijan luotettavana pidettävän ilmoituksen mukaan päättynyt tai muuten on ilmeistä, ettei toimintaa enää jatketa ja henkilö on luopunut mahdollisesta yrittäjän eläkelain tai maatalousyrittäjän eläkelain mukaisesta eläkevakuutuksesta.

Työttömyysturvalain 2 luvun 9 §:n mukaan päätoimisesti omassa työssään työllistyneen henkilön katsotaan edelleen työllistyvän siinä siihen ajankohtaan asti, jona työnhakijan luotettavana pidettävän ilmoituksen perusteella tai muuten on ilmeistä, ettei toimintaa enää jatketa.

Työvoimapolitiittinen lausunto ja työttömyysturvan maksajat

Työvoimaviranomainen tai Työllisyys, kehittämis- ja hallintokeskus (KEHA-keskus) antaa työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassaa sitovan lausunnon (työvoimapolitiittinen lausunto).

Työttömyysturvalain mukaiset toimeenpanotehtävät hoitaa työmarkkina-tuen ja peruspäivärahan osalta Kansaneläkelaitos ja ansiopäivärahan osalta työttömyyskassalaissa tarkoitetut työttömyyskassat.

Työssäoloehto

Työttömyyspäivärahaan liittyvästä työssäoloehdosta säädetään työttömyysturvalain 5 luvussa. Ansiopäivärahaan on oikeus palkansaajakassan jäsenellä (vakuutettu), joka on ollut vakuutettuna vähintään 12 edellistä

kuukautta ja joka kalenterikuukausina, joina on ollut vakuutettuna, on täyttänyt palkansaaajan työssäoloehdon. Peruspäivärahaan on oikeus työnhakijalla, joka täyttää työssäoloehdon.

Työssäoloehto tarkoittaa sitä, että henkilön on täytynyt olla riittävästi töissä ennen työttömäksi jäämistä. Palkansaaajan työssäoloehto täyttyy, kun henkilö on 28 lähinnä edellisen kuukauden aikana kerryttänyt yhteensä vähintään 12 työssäoloehtokuukautta. Työssäoloehtokuukaudeksi luetaan sellainen kalenterikuukausi, jona henkilölle on maksettu vakuutuksenalaista vakiintunutta palkkaa vähintään 930 euroa. Työssäoloehtokuukaudeksi luetaan myös sellaiset kaksi erillistä kalenterikuukautta (*puolikas työssäoloehtokuukausi*), joiden kummankin aikana maksettu vakuutuksenalainen vakiintunut palkka on alle 930 euroa mutta vähintään 465 euroa. Työssäoloehto täyttyy, jos palkka on vähintään alan työehtosopimuksen mukainen. Jos työehtosopimusta ei ole, palkan täytyy olla kokoaikatyössä vähintään 1 430 euroa kuukaudessa vuonna 2025. Työssäoloehto kertyy siltä kalenterikuukaudelta, jonka aikana palkkasi maksetaan.

Ansiopäivärahaan on oikeus yrittäjäkassan jäsenellä, joka on ollut vakuutettuna vähintään 15 edellistä kuukautta ja joka vakuutettuna ollessaan on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon. Peruspäivärahaan on oikeus yrittäjällä, joka on täyttänyt yrittäjän työssäoloehdon.

Yrittäjän työssäoloehto täyttyy, jos henkilö on toiminut yrittäjänä vähintään 15 kuukautta työttömyyttä edeltäneen 48 kuukauden aikana. Työtulon tulee olla ollut vähintään 15 128 euroa vuonna 2025 ja vähintään 14 803 euroa vuonna 2024. Vähintään 4 kuukautta kestänyt yritystoiminta lasketaan työssäoloehtoon.

Lisätietoa työssäoloehdosta löytyy esimerkiksi Kelan verkkosivuilta: <https://www.kela.fi/tyottomyyystuet#miltakuukaudelta-tyossaoloehto-ker-tyy>.

Selvitys yrittäjien työttömyysturvaoikeuden ratkaisusta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt KEHA-keskusta toimittamaan ministeriölle kaikki KEHA-keskuksen joulukuussa 2024 antamat työvoimapolitiittiset lausunnot, jotka ovat koskeneet yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen vaikutusta työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta.

Työvoimapolitiittiset lausunnot ovat työvoimaviranomaisen ja KEHA-keskuksen antamia ratkaisuja työttömyysetuuden saamisen työvoimapolitiittisista edellytyksistä. Lausunnot sitovat Kansaneläkelaitosta ja työttömyyskassoja, kun ne antavat päätöksen työnhakijan työttömyysturvaoikeudesta. Selvityksessä mukana olevien työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen kuuluu valtakunnallisesti keskitettynä tehtävänä KEHA-keskukselle. Harkintaa vaativien työvoimapolitiittisten lausuntojen antaminen on keskitetty KEHA-keskukselle, jotta soveltamiskäytäntö ja käsittelyajat olisivat eri puolilla Suomea yhdenmukaisia.

Selvitys kattoi noin 1950 työvoimapolitiittista lausuntoa.

Selvitys on tehty vain tarkastelukuukauden kuluessa annettujen työvoimapolitiittisten lausuntojen lukumäärätietojen ja lausuntojen vapaamuoto-

toisten perustelutekstien perusteella. Perustelutekstin kirjoittaa asian ratkaiseva virkamies. Työ- ja elinkeinoministeriöllä ei ole ollut käytössään laajempaa taustamateriaalia käsitellyistä työttömyysturvaoikeutta koskevista ratkaisista, kuten esimerkiksi työnhakijalle tehtyä selvityspyyntöä tai työnhakijan KEHA-keskukselle antamaa vastausta. Selvityksessä ei ole tarkasteltu joulukuussa 2024 annettujen työvoimapolitiittisten lausuntojen lisäksi mahdollisia muita samaan asiaan liittyviä lausuntoja. Tämä tarkoittaa sitä, että selvityksessä ei ole otettu huomioon, onko asia käsitelty uudelleen tai onko työttömyyskassan tai Kansaneläkelaitoksen työvoimapolitiittisen lausunnon perusteella antamasta päätöksestä valitettu sosiaaliturva-asioden muutoksenhakulautakuntaan ja mahdollisesti edelleen vakuutusoikeyteen. Selvitys ei siten sisällä tietoja siitä, onko tarkastelussa mukana olevasta työvoimapolitiittisesta lausunnosta ilmenevä ratkaisu jäänyt lopulliseksi ratkaisuksi työnhakijan työttömyysturvaoikeudesta.

Selvityksessä on tehty jaottelua työvoimapolitiittisten lausuntojen kooditietojen ja lausuntoon merkittyjen perustelutietojen perusteella. Selvityksessä tarkasteltiin seuraavia työvoimapolitiittisia lausuntoja, joiden lausuntokoodit työvoimapolitiittisten lausuntojen valtakunnallisessa asiakastietojärjestelmässä on jokin seuraavista:

1. Päätoiminen yrittäjä Y005 (aiemmin 0Y2)
2. Päätoiminen yrittäjä, laskutuspalvelun kautta Y008 (0Y8)
3. Päätoiminen omassa työssä työllistytvä Y006 (0Y3)
4. Sivutoiminen yrittäjä tai omassa työssä työllistytvä Y003 (0Y4)
5. Sivutoiminen yrittäjä, laskutuspalvelun kautta Y007 (0Y7)

Koodeihin perustuvan jaottelun lisäksi jaottelua on jatkettu sen perusteella, mikä on ollut lausuntoon kirjatun perustelutiedon perusteella pääasiallinen syy kyseiseen ratkaisuun päädyttäessä. Joidenkin lausuntojen kohdalla keskeisin asia on ollut tulkinnanvarainen. Tämän vuoksi selvityksessä on pyöristetty lausuntomääriä lähimpään kymmenlukuun.

Jäljempänä kerrotaan selvityksen tuloksista ja esitetään selvitykseen perustuvia huomioita ja suosituksia. Selvitys on tarkoitettu toteuttaa uudelleen 2026. Selvitys on tuolloin tarkoitettu toteuttaa nyt tehtyä selvitystä yksityiskohtaisemmin sekä selvittää, ovatko huomioidut ja suositukset vaikuttaneet soveltamiskäytäntöön työ- ja elinkeinoministeriön tarkoittamalla tavalla.

Selvityksen määrälliset tulokset

Päätoimiset yrittäjät

Työttömyysturvain 2 luvun 5 §:n mukaan työnhakijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä yhdenjaksoisesti yli kahden viikon ajan. Henkilön katsotaan työllistyvän yrittäjänä päätoimisesti, jos toiminnan vaatima työ määrä on niin suuri, että se on esteenä koko-aikatyön vastaanottamiselle. Yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuus tulee arvioitavaksi yritystoiminnan alkaessa työttömyyden aikana tai jatkuessa henkilön jäädessä työttömäksi.

Selvityksessä tarkastelluista työvoimapolitiittisista lausunnoista noin 900:ssa työnhakijan katsottiin työllistyvän päätoimisesti yrittäjänä. Tarkasteltujen lausuntojen joukossa oli paljon ratkaisuja, joista tarkkoja perusteluja yritystoiminnan päätoimisuudelle on vaikea todeta, kun lausunnon lisäksi muita tietoja ei ole ollut käytettävissä.

Viikoittainen työtuntimäärä oli ilmoitettu vain noin 70 lausunnossa. Näistä alle kymmenessä tapauksessa työmäärä oli yli 20 tuntia viikossa. Työmäärä oli alle 20 tuntia viikossa yli kymmenessä tapauksessa, alle 15 tuntia viikossa noin kymmenessä tapauksessa, alle kymmenen tuntia viikossa yli 20 tapauksessa ja alle viisi tuntia viikossa alle 20 tapauksessa.

Lausunnoissa ei myöskään otettu kantaa siihen, että aiemmin päätoimiseksi katsottua yritystoimintaa pidetään työttömyysturvalain mukaan edelleen päätoimisena. Ratkaisuissa ei useinkaan ollut arvioitu todellista sen hetkistä työmäärää, vaan oli todettu vain suoraan, että kysynnän ja tulojen puuttumisella ei ole merkitystä yritystoiminnan päätoimisuuden arvioinnissa.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää ongelmallisena, että ratkaisuissa ei ole kattavasti arvioitu yritystoiminnan vaatimaa työmäärää, joka on ensisijainen peruste yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arvioinnille, ellei työllistymistä yritystoiminnassa voida suoraan pitää sivutoimisena esimerkiksi yritystoiminnan kanssa samanaikaisen työhistorian tai opintojen perusteella. Työvoimapoliittisten lausuntojen perusteleamiseen olisi muutoinkin syytä kiinnittää huomiota.

Useissa lausunnoissa todettiin yritystoiminnan lopettamistoimien olevan kesken ja yritystoiminnan olevan tämän takia edelleen päätoimista. Asia on sinänsä oikein aiemmin päätoimiseksi todetun yritystoiminnan osalta, mutta näissä olisi ollut hyvä avata asiaa niin, että työttömyysturvalain mukaan päätoimiseksi katsottu yritystoiminta on päätoimista, kunnes yritystoiminnassa työllistyminen on päättynyt tai yritystoiminta lopetettu. Jos yritystoimintaa ei ole aiemmin todettu päätoimiseksi, yritystoiminnan vaatimaa työmäärää olisi tullut arvioida myös näissä tapauksissa.

Ratkaisut sisälsivät usein viittauksia siihen, ettei työnhakijalla ole muuta työhistoriaa. Työhistorian puuttuminen ei ole syy pitää yritystoimintaa päätoimisena. Ratkaisuissa ei pääsääntöisesti ollut otettu huomioon osittaista työhistoriaa yhdessä yritystoiminnan työllistävyyden kanssa. Tilanteissa, joissa työnhakijalla ei ole ollut (riittävää) työhistoriaa, tulisi myös arvioida yritystoiminnan vaatimaa työmäärää. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan, jos työhistoria on ollut vain hieman vajavainen, yritystoiminnan vaatiman työmäärän arviointiin olisi hyvä kiinnittää erityistä huomiota.

Noin 350 tapauksessa työnhakija oli jättänyt vastaamatta hänelle tehtyyn yrittäjyyttä koskevaan selvityspyyntöön, tai selvityspyyntöön oli vastattu puutteellisesti. Esimerkiksi yritystoimintaan liittyvien päivämäärien ilmoittaminen sekä yritystoiminnan vaatiman työmäärän kuvaaminen voivat olla tietoja, joiden puuttuessa KEHA-keskuksella ei ole muuta mahdollisuutta kuin antaa työttömyysetuuden maksamisen estävä työvoimapoliittinen lausunto. Tässä yhteydessä voi tulla kuitenkin huomioon otettavaksi hallintolain mukainen selvittämisvelvollisuus, jonka mukaan viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset. Toisaalta saman hallintolain kohdan mukaan asianosaisen, tässä työnhakijan, on myös esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen. Useissa lausunnoissa olikin mainittu mahdollisuudesta saada asia uuteen käsitteilyyn selvityspyyntöön vastaamalla.

Kaikista annetuista työvoimapolitiittisista lausunnoista ei ole ollut perustelutekstin perusteella mahdollista päätellä, onko työnhakijan antamasta selvityksestä puuttunut tieto ollut tosiasiallisesti sellainen puute, ettei asiaa olisi voitu ratkaista muulla tavalla kuin antamalla etuuden maksamisen estävä työvoimapolitiittinen lausunto.

Vastaamatta jääneiden selvityspyyntöjen sekä puutteellisten vastausten määrä on merkittävä, yli kolmasosa tässä tarkastelluista tapauksista. Maaliskuussa 2026 käyttöön otettava työnhakijalle lähetettävä tekstiviestimuistutus selvityksen antamiselle varatun määräajan päättymisestä voi korjata tilannetta osittain. Lisäksi on mahdollista, että työnhakija ei ole ymmärtänyt häneltä kysytyjä tietoja tai pitänyt johonkin ratkaisun tekemiseen välttämättömän tiedon antamista tarpeellisena. Tältä osin olisi tarpeen tarpeellista kehittää selvityspyyntöjä.

Päätoiminen yrittäjä, laskutuspalvelun kautta

Laskutuspalvelun kautta toimivien päätoimisen yrittäjän lausuntoja annettiin joulukuussa 2024 yhteensä noin 230 kappaletta. Näissä lausunnoissa korostettiin usein yrittäjäriskiä.

Päätoimisena työllistymisenä yrittäjänä saadun selvityksen perusteella pidettiin noin 110 työnhakijaa. Viikoittaisen työtuntimäärän perusteella arvioituja oli alle 30 tapausta. Vain muutamalla henkilöllä työmäärä on ratkaisun perusteella selvitetty alle 20 tuntiin viikossa, noin kymmenellä henkilöllä työmäärä on ollut alle 15 tuntia viikossa, noin kymmenellä henkilöllä alle kymmenen tuntia viikossa ja vain muutamalla noin viisi tuntia viikossa. Näistä suurten tuntimäärien osalta on korostunut arviointi yritystoiminnan sitovuudesta.

Osassa tapauksista kyse on ollut pitkäähköistä keikkatyöjaksoista sekä tilanteista, joissa yrittäjänä työllistyminen on ollut yli 20 tuntia viikossa, mutta pitemmällä aikavälillä tuntimäärä on vaihdellut. Muutamissa tapauksissa kyse on ollut vain satunnaisista yrittäjäkeikkatyöjaksoista. Joulukossa oli myös irtisanoutuneita työnhakijoita, joilla irtisanoutumisen syynä on ollut yritystoiminta.

Osassa laskutuspalvelun kautta työllistyvän päätoimisen yrittäjän lausunnoista kyse oli siitä, että aiemmin päätoimiseksi katsottua yritystoimintaa ei ollut päätetty työttömyysturvalain edellyttämällä tavalla. Monissa tapauksissa yrittäjän eläkevakuutus on ollut voimassa. Annetuissa lausunnoissa on vaadittu asiakirjanäyttöä siitä, että yritystoiminta on todellisuudessa päättynyt. Erityisesti ruokalaheteiltä on vaadittu kirjallista todistusta työskentelyn päättymisestä.

Noin 90 tapauksessa työnhakija ei ollut vastannut selvityspyyntöön tai antoi asian ratkaisemisen kannalta olennaisiin kysymyksiin puutteellisia vastauksia.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan todellista työmäärää tulisi arvioida myös laskutuspalvelun kautta toimivien yrittäjien kohdalla. Luottamusta työnhakijaan antamiin tietoihin olisi myös mahdollista vahvistaa ja ratkaista asia näiden tietojen perusteella, jolloin asiakirjanäyttöä ei olisi välttämätöntä edellyttää. Selvityspyyntöjen kehittämisen osalta ministeriö viittaa edellä päätoimisia yrittäjiä koskevien havaintojen kohdalla kerrottuun.

Päätoiminen omassa työssä työllistyvä

Työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:ssä säädetään sekä yrittäjyydestä että omassa työssä työllistymisestä, ja samoja periaatteita sovelletaan molempiin.

Päätoimisesti omassa työssä työllistymistä koskevia työvoimapolitiittisia lausuntoja annettiin joulukuussa 2024 yhteensä noin 160 kappaletta.

Noin 50 tapauksessa omassa työssä työllistyminen katsottiin päätoimiseksi työmäärän tai sen perusteella, että työnhakija on ilmoittanut voitavansa ottaa vastaan vain osa-aikaista työtä. Tällä tarkoitetaan sitä, että kokoaikaisen työn vastaanottaminen ei ole mahdollista. Jos työmäärä oli kerrottu näissä ratkaisuisa, kyse oli tyypillisesti yli 20 tunnista viikossa. Osassa tapauksista työnhakija oli itsekkin sitä mieltä, että hänen työllistymisensä on kokoaikaista. Tapausten joukossa oli myös muusta kuin työtai virkasuhteesta lomautettuja, kuten esimerkiksi osakeyhtiöiden toimitusjohtajia.

Alle kymmenessä tapauksessa työmäärä oli vähentynyt, mutta omassa työssä työllistyminen katsottiin päätoimiseksi. Työmäärän vähentyminen ei yksinään ole riittävä peruste työvoimapolitiittisen lausunnon perusteluille siitä, että omassa työssä työllistyminen katsotaan päätoimiseksi. Jos omassa työssä työllistymistä on aiemmin pidetty päätoimisena, olisi työvoimapolitiittisessa lausunnossa tullut todeta, että toimintaa pidetään työttömyysturvalain mukaisesti päätoimisena, kunnes toiminta on päätetty tai työnhakija on osoittanut omaan työhön liittymättömällä vähintään kuuden kuukauden aikaisella kokoaikatyöllä tai opiskelulla, ettei omassa työssä työllistyminen ole esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Ellei työllistymistä omassa työssä ole aiemmin todettu päätoimiseksi, tulisi myös näiden tapausta osalta arvioida, onko omassa työssä työllistyminen esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle.

Lopettamistoimet olivat kesken noin kymmenessä tapauksessa. Näiden tapausten tulee myös arvioida omassa työssä työllistymisen työmäärää, ellei ole täysin selvää, että omassa työssä työllistyminen on aiemmin ollut päätoimista, ja siten omassa työssä työllistyminen on päätoimista, kunnes toiminta on päätetty.

Yli puolessa ratkaistuista tapauksista (noin 90 työvoimapolitiittista lausuntoa) työnhakija ei vastannut hänelle tehtyyn selvityspyyntöön tai jätti vastaamatta selvityksen kannalta olennaisiin seikkoihin. Tällä perusteella päätoimisesti omassa työssä työllistyviksi katsotuissa oli paljon esimerkiksi omaishoitajia, perhehoitajia, pelaajasopimuksen perusteella työllistettyjä urheilijoita sekä luovilla aloilla työllistyneitä työnhakijoita. Osa viimeksi mainituista työskenteli tai oli työskennellyt apurahan turvin.

Selvästi yli puolessa ratkaisuisa omassa työssään työllistyneet eivät vastanneet selvityspyynnön kannalta olennaisiin kysymyksiin. Tämän ryhmän osalta selvityspyyntöjen kysymykset eivät välttämättä ole täysin yksiselitteisiä, mikä voi vaikuttaa selvityspyyntöihin vastaamiseen. Annetuissa lausunnoissa näidenkin ratkaisujen osalta oli usein kuitenkin mainittu mahdollisuus uuteen käsittelyyn. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tältä osin on tarpeen kehittää sekä selvityspyyntöjä että työvoimahallinnon asiakasneuvontaa. Edellä päätoimisten yrittäjien lausuntoja koskevassa luvussa käsitelty selvityspyyntöjen kehittäminen mukaan lukien tekstiviestimuistutus koskee myös omassa päätoimisesti omassa työssä työllistyneitä työnhakijoita.

Sivutoiminen yrittäjä tai omassa työssä työllistytvä

Yritystoiminta voidaan katsoa sivutoimiseksi, jos se ei ole esteenä koko-aikatyön vastaanottamiselle. Tämä koskee sekä esimerkiksi työn ohessa aloitettua yritystoimintaa että työttömänä aloitettua yritystoimintaa. Työllistymistä yritystoiminnassa voidaan pitää sivutoimisena työmäärän sitovuuden perusteella silloinkin, kun työnhakijalla ei ole lainkaan muuta yritystoiminnan aikaista työhistoriaa.

Työvoimapolitiittisia lausuntoja sivutoimisesta työllistymisestä yrittäjänä tai omassa työssä annettiin joulukuussa 2024 yhteensä noin 530 kappaletta. Näistä noin puolessa (noin 260 työnhakijaa) sivutoimisuus todettiin samanaikaisen työhistorian perusteella. Päätoimisten opintojen perusteella sivutoimisena pidettiin noin 30 tapausta.

Noin 140 tapauksessa yritystoiminta tai omassa työssä työllistyminen todettiin sivutoimiseksi työmäärän arvioinnin perusteella. Nimenomaisesti viikoittaisen tuntityömäärän perusteella arvioituja näistä oli noin 110 tapausta. Viikoittainen työaika oli alle 20 tuntia alle kymmenessä tapauksessa, alle 15 tuntia noin kymmenessä tapauksessa, alle kymmenen tuntia noin 40 tapauksessa ja alle viisi tuntia noin 60 tapauksessa.

Osassa edellä mainituista tapauksista oli otettu huomioon myös työhistorian ja päätoimisten opintojen yhdistelmä sivutoimisuuden arvioinnissa. Osassa tapauksista oli myös arvioitu työhistoriaa tai päätoimisia opintoja, joiden kesto ei yksinään ollut riittävä, yhdistettynä yritystoiminnan vaatimaan työmäärään.

Pääsääntöisesti sivutoimisen yrittäjän ja omassa työssä työllistyvän lausunnot olivat tarkastelussa pääosin erittäin hyvin perusteltuja ja harkintavaltaa oli käytetty tarkoituksenmukaisella tavalla. Päätösten perustelut eivät kuitenkaan olleet näidenkään lausuntojen osalta aina täysin selviä. Läpinäkyvyyden kannalta lausuntoihin vaikuttaneet asiat tulee kirjata jatkossakin myös sivutoimisen yritystoiminnan lausuntoihin.

Sivutoiminen yrittäjä, laskutuspalvelun kautta

Yrittäjän eläkelain 3 §:n mukaan yrittäjällä tarkoitetaan henkilöä, joka tekee ansiotyötä olematta työsuhteessa. Koska laskutuspalvelun kautta tehtyä työtä ei yleensä tehdä työsuhteessa, tällaisen työn vaikutusta oikeuteen saada työttömyysetuutta arvioidaan työttömyysturvalain yrittäjiä koskevien säännösten perusteella. Yleensä kyse on yksityisistä elinkeinonharjoittajista.

Laskutuspalvelun kautta toimivan sivutoimisen yrittäjän lausuntoja oli tarkastelluissa joulukuussa 2024 annetuissa työvoimapolitiittisissa lausunnoissa yhteensä noin 130 kappaletta. Näistä noin 40 tapauksessa sivutoimisuus todettiin yritystoimintaan liittymättömän työhistorian perusteella. Päätoimisten opintojen perusteella sivutoimisena pidettiin noin 10 tapausta. Myös näissä osassa edellä mainituista tapauksista otettiin huomioon työhistorian ja päätoimisten opintojen yhdistelmää arvioitaessa yritystoiminnan sivutoimisuutta.

Satunnaista työllistymistä yrittäjänä oli arvioitu noin 60 tapausta. Näissä yritystoimintana oli tehty satunnaisia työtunteja tai työpäiviä. Näistä

osassa kyse oli myös laajoista, mutta satunnaisista yrittäjänä tehdyistä työjaksoista.

Viikoittaista työtuntimäärää oli arvioitu alle 30 tapauksessa. Näistä noin puolessa viikoittainen työmäärä oli alle viisi tuntia ja loppuissa joko alle kymmenen tai alle 15 tuntia viikossa.

Laskutuspalvelun kautta toimivien sivutoimisten yrittäjien lausuntoja koskevat samat johtopäätökset kuin edellä sivutoimisten yrittäjien tai omassa työllistyvien lausuntoja.

Johtopäätökset ja suositukset

Todellinen työmäärä

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää KEHA-keskuksen huomiota siihen, että yrittäjien työvoimapoliittisia lausuntoja on perusteltu osin puutteellisesti yritystoiminnan työmäärän osalta.

Yritystoiminnassa työllistymisen pää- ja sivutoimisuuden arvioinnissa lähtökohtana ja ratkaisevana seikkana on säännöksen työttömyysturvalain sanamuodon perusteella oltava yritystoiminnan vaatima työmäärä.

Arvioinnissa merkittävää ei ole esimerkiksi yritystoiminnassa työllistymisen mahdollinen tuleva työmäärä tai arvioitu mahdollisuus laajentaa yritystoimintaa ja sen perusteella kasvattaa yritystoiminnan vaatimaa työmäärää. Oleellista on työnhakijan aiempi ja ratkaistavana olevan ajankohdan mukainen yritystoiminnan vaatima työmäärä. Arviointi perustuu kokonaisharkintaan, jossa otetaan huomioon kaikki toiminnan työllistävästä saatu näyttö. Työmäärää koskeva arvio voidaan perustaa työnhakijan omaan kertomaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää todellisen työmäärän arvioimista puutteellisena, jos yritystoiminnan sen hetkistä työmäärää ei ole arvioitu asian ratkaisemisen yhteydessä. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että kokonaisharkintaan sisältyy aina sen arvioiminen, onko yritystoiminta esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää KEHA-keskuksen huomiota siihen, että yritystoiminta voi olla sivutoimista, vaikka henkilöllä ei olisi lainkaan yritystoiminnan aikaista työhistoriaa tai päätoimista opiskelua, jos yritystoiminnan vaatiman työmäärän perusteella yritystoiminnassa työllistymistä pidetään sivutoimisena.

Kokonaisharkinta

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan sivutoimisuuden arvioinnissa on usein huomioitava kokonaisharkinta tilanteiden arvioinnissa. Tällaisia tilanteita ovat erityisesti sivutoimiseksi pääosin tulkittava yritystoiminta, jota on kuitenkin hetkellisesti harjoitettu laajemmin. Ministeriö katsoo, että ainakin tilanteet, joissa päätoimiseksi katsottava yritystoiminta on kestänyt enintään kahden viikon ajan, ja yritystoiminta jatkuu sen jälkeen aiempaan tapaan sivutoimisena, tulisi tulkita sivutoimiseksi yritystoiminnaksi. Tämä tulkinta olisi yhdenmukainen työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:n 1 momentissa säädetyn yritystoiminnan arvioinnin pääsäännön yli kahden viikon yhdenjaksoisen yritystoiminnan suhteen, jolloin oikeutta työttömyysetuuteen ei ole.

Ministeriön tulkinnan mukaan kahden viikon raja ei kuitenkaan ole ehdoton. Mitä pidemmäksi aikajakso venyy, sitä todennäköisemmin yritystoimintaa tulee pitää päätoimisena. Ministeriö katsoo, että tulkinta enintään kahden viikon päätoimisesta yritystoiminnasta muuten sivutoimisena pidettävän yritystoiminnan aikana tukee yritystoiminnan kehittämistä ja parantaa yrittäjien tulevia työmahdollisuuksia.

Asian ratkaiseminen työnhakijan ilmoittamien tietojen perusteella

Todellisen yritystoiminnan vaatiman työmäärän arviointiin liittyy myös niin sanottu luottamusloikka. Tässä yhteydessä sillä tarkoitetaan sitä, että yritystoiminnan työmäärän arviointi voidaan perustaa myös työnhakijan omaan kertomaan.

Työ- ja elinkeinoministeriö kehottaa lisäämään työnhakijan ilmoittamiin tietoihin luottamista tilanteissa, joissa ei ole syytä epäillä työnhakijan ilmoittamien tietojen olevan virheellisiä tai puutteellisia.

Jos työnhakijan työttömyysturva-asia on ratkaistu työnhakijan ilmoittamien tietojen perusteella ja tiedot myöhemmin osoittautuvat virheellisiksi, asian ratkaiseen virkamiehen ei voida katsoa toimineen virkavelvollisuksiensa vastaisesti, ellei käytettyjen tietojen puutteellisuus tai virheellisyys ollut ilmeistä.

Toimeksiantajilta saatava selvitys

Joissain tilanteissa voi olla välttämätöntä pyytää asiakirjanäyttöä työnhakijalta, jotta hakijan tilanne on mahdollista arvioida oikealla tapaa. Työ- ja elinkeinoministeriö suosittaa, että KEHA-keskus keskustelisi esimerkiksi suurimpien ruokalahettitoimijoiden kanssa selvityksistä, joita se pitää tarpeellisena kaikkien ruokalahettien työttömyysturva-asioiden ratkaisemisen osalta.

Jos kyseisten toimijoiden olisi mahdollista antaa tarvittavat todistukset kaikille toimintansa päättävälle ruokalaheteille sopimuksen päättämisen yhteydessä, tämä nopeuttaisi kyseisten työnhakijoiden työttömyysturvan käsittelyä.

(KEHA-keskus on kertonut keskustelleensa suurimpien ruokalahettiyritysten kanssa asiasta jo keväällä 2025.)

Lausuntojen perusteleminen

Hallintolain mukaan viranomaisen päätös on perusteltava. Perusteluissa on ilmoitettava, mitkä seikat ja selvitykset ovat vaikuttaneet ratkaisuun sekä mainittava sovelletut säännökset. Vaikka työvoimapolitiittinen lausunto ei muodollisesti ole päätös, sillä on todellisia vaikutuksia työvoimahallinnon asiakkaan etuun ja oikeuksiin, joten se tulee perustella.

Osassa työ- ja elinkeinoministeriön tarkastelemista lausunnoista oli myös muuten kuin työmäärän selvittämisen osalta annettu lausunto puutteellisesti perusteltuna. Osassa lausunnoista ei käynyt ilmi, mihin annettu työvoimapolitiittinen lausunto on perustunut ja tämä jätti epävarmaksi sen, oliko asiaa riittävästi selvitetty.

Työ- ja elinkeinoministeriö kiinnittää KEHA-keskuksen huomiota työvoimapolitiittisten lausuntojen perusteleamiseen hyvän hallinnon mukaisesti

niin, että työnhakija ymmärtää, mihin seikkoihin häntä koskeva ratkaisu on perustunut.

Alkavan yritystoiminnan selvittäminen ennen kuin neljä kuukautta tulee täyteen

Työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:ssä säädetään siitä, että työttömänä aloitetulla yritystoiminnalla tai omassa työssä työllistymisellä ei ole vaikutusta työttömyysturvaan ensimmäisen neljän kuukauden aikana. Erityisesti silloin, kun yritystoiminta tai työllistyminen omassa työssä on luonteeltaan sellaista, ettei työmäärä ja muu sitovuus muutu ajan kuluessa, työnhakijan neljän kuukauden jälkeistä työttömyysturvaoikeutta koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen liittyviin toimiin tulisi ryhtyä jo ennen neljän kuukauden määräajan päättymistä. Tarkoituksena tässä on, ettei työnhakijan työttömyysetuuden maksamiseen tulisi tarpeettomia viiveitä.

Automaation kehittäminen tilanteissa, joihin ei liity harkintaa

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan automaatiota tulisi lisätä sellaisten työvoimapolitiittisten lausuntojen yhteydessä, joihin ei liity tulkinnanvaraa. Näitä ovat esimerkiksi tilanteet, joissa asiakas on jättänyt vastaamatta selvityspyyntöön sekä mahdollisesti ainakin sivutoimisuuden osoittaminen yritystoiminnan aikaisella työhistorialla.

Työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan käsittelysäännöt automaatiikalle olisivat tehtävissä esimerkiksi toteuttamalla työvoimapolitiittiseen lausuntoon liittyvien päivämäärien vertailu automaatiikkaa hyödyntämällä. Joulukuun 2024 lausuntojen perusteella työ- ja elinkeinoministeriö arvioi, että automaatiikan kehittämisen avulla olisi säästettävissä noin kaksi henkilötyövuotta, mikä tekisi säästöä noin 120 000 euroa vuodessa.³

Selvityspyyntöjen kehittäminen

Työnhakijan ilmoittaessa yritystoiminnastaan hänelle avataan yleensä selvityspyyntö, johon voi vastata Työmarkkinatorin verkkopalvelussa Asiointi-osiossa tai paperilomakkeella. Selvityspyynnössä on mahdollista kertoa tarkemmin työnhakijan omasta tilanteesta sekä liittää mukaan tarvittavat dokumentit. Selvityspyyntöön saadun vastauksen jälkeen tai siihen vastaamisen aikarajan tultua täyteen KEHA-keskus antaa työvoimapolitiittisen lausunnon työttömyysturvalain mukaisesti yrittäjäksi katsottavan työnhakijan oikeudesta työttömyysturvaan. Tarvittaessa KEHA-keskuksen tulee pyytää työnhakijalta myös lisäselvitystä asian ratkaisemiksi.

Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että yritystoimintaan liittyvien selvityspyyntöjen kysymyksiä tulisi mahdollisesti tarkentaa. Verkkolomakkeella

³ Yhden työttömyysturvaoikeutta koskevan asian ratkaisemiseen ja sitä koskevan työvoimapolitiittisen lausunnon antamiseen kuluu aikaa arviolta noin 20 minuuttia. Arvio sisältää asiaan liittyvien tietojen tarkistamisen, työnhakijan antamaan selvitykseen tutustumisen, mahdollisen lisäselvityspyynnön tekemisen ja sen myöhemmän käsittelemisen sekä asian ratkaisemisen ja työvoimapolitiittisen lausunnon perustelujen kirjoittamisen. Arvio perustuu Uudenmaan työ- ja elinkeinotoimiston työttömyysturvayksikön tietoihin vuodelta 2016, jonka paikkansapitävyys edelleen on varmistettu KEHA-keskuksesta syksyllä 2025. Käsittelyyn kuluva aikaa on arvioitu työttömyysturvaseuraamuksia koskevien työvoimapolitiittisten lausuntojen antamisen osalta hallituksen esityksessä eduskunnalle työnhakijan palveluprosessin ja eräiden työttömyysetuuden saamisen edellytysten uudistamista koskevaksi lainsäädännöksi (HE 167/2021).

tulisi varmistaa, ettei työnhakija pääse jatkamaan selvityksen täyttämistä ilman, että hän on vastannut riittävässä laajuudessa kaikkiin kysymyksiin.

Mahdollisuuksien mukaan yksinkertaisista asioista voisi kysyä vielä useammin monivalintakysymyksillä avovastauksen mahdollistavien kysymysten sijaan. Yrittäjänä ja omassa työssä työllistymistä voisi myös avata verkkolomakkeen yhteydessä niin, että asiakkaat ymmärtävät, mikä kaikki toiminta katsotaan yritystoiminnaksi tai omassa työssä työllistymiseksi.

Verkkolomakkeen tulisi ohjata asiakas vastaamaan kaikkiin oleellisiin kysymyksiin, vaikka asiakas itse katsoisi, ettei hän ole yrittäjä tai omassa työssä työllistytvä, jos tämän selvittäminen on työttömyysturva-oikeuden kannalta tarpeen. Mahdollisimman selkeillä kysymyksillä ja selvillä vastauksilla vältettäisiin tilanteet, joissa asiakas katsotaan päätoimiseksi yrittäjäksi sillä perusteella, että hän ei ole vastannut olennaisiin kysymyksiin.

(KEHA-keskus on kertonut ottaneensa työn alle laatimiensa selvityspyynnötpohjien läpikäynnin ja muokkaamisen työnhakija-asiakkaan näkökulmasta selkeämpään suuntaan.)

Asiakkaiden neuvonnan kehittäminen

Työvoimaviranomaisten ja mahdollisesti valtakunnallisen puhelinpalvelun yritystoimintaan liittyvää neuvontaa tulisi kehittää. Tämä edesauttaisi asiakkaiden ymmärrystä yritystoiminnan vaikutuksesta työttömyysturvaan ja helpottaisi KEHA-keskuksen työvoimapolitiittisten lausuntojen antamistettävää.

Neuvonnan kehittämiseksi työ- ja elinkeinoministeriö suosittaa, että KEHA-keskus järjestää yritystoiminnan työvoimapolitiittiseen arviointiin liittyvää koulutusta työvoimaviranomaisille. Tämä tukisi tuloksellista ja asiakaslähtöistä asiakaspalvelua, parantaisi työnhakijoiden asiakaskokemusta sekä tehostaisi työvoimaviranomaisten ja KEHA-keskuksen välistä yhteistoimintaa työnhakijoiden asioiden hoitamisessa.

Oikea-aikainen ja riittävä neuvonta on erityisen tärkeää yrittäjien työttömyysturvan yhteydessä, jotta viranomaistoiminta koetaan läpinäkyvänä ja oikeudenmukaisena.

(KEHA-keskus on kertonut aloittaneensa projektin työttömyysturvaan liittyvän materiaalin laajentamiseksi Työmarkkinatori-verkkopalveluun.)

Esimerkkitapausten tulkintakysymyksiä

Johdanto

Työ- ja elinkeinoministeriö ei ratkaise yksittäisiä tulkintakysymyksiä. Ministeriö pitää kuitenkin tarpeellisenä esittää näkemyksensä eräisiin selvityksessä mukana olleista työvoimapolitiittisista lausunnoista ilmeneviin tulkintakysymyksiin.

Jäljempänä olevien esimerkkien tekstit ovat työvoimapolitiittisiin lausuntoihin kirjattuja perustelutekstejä. Perusteluja on muokattu sen perusteella, mikä työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan on ollut tarkastelun johtopäätösten kannalta keskeistä.

Esimerkkitapaukset

Esimerkki 1

A:lla on yritystoimintaa 15.9.2024 alkaen. A selvittää myyvänsä aiemmin valmistamaan käsitöitä verkkoalustalla. Verkkokaupan pyörittämiseen menee A:n mukaan aikaa 1–4 tuntia viikossa. Tämän lisäksi A kertoo tekevänsä kauneuspalveluita keikkoina noin 20 tuntia kuukaudessa. Koska kauneuspalveluala on kilpailtu ala, jossa potentiaalista asiakaskuntaa on A:n toiminta-alueella runsaasti, katsotaan A:n esittämän työn vähäisyyden johtuvan omasta valinnasta. Yrittäjäriskiä ei ole tarkoitus kompensoida työttömyysetuudella. A:lla ei ole ollut yritystoiminnan kanssa yhtäaikaista palkkatyötä tai päätoimista opiskelua, joka antaisi näyttöä yritystoiminnan sivutoimisuudesta, joten katsotaan yritystoiminnan työllistävän hakijaa päätoimisesti.

Esimerkki 2

B:tä on pyydetty selvittämään työllistymistään freelancerina. B kertoo tekevänsä litterointi- ja käännöstöitä yhdelle asiakkaalle, työllistyminen on alkanut 9.7.2023. Ei y-tunnusta, YEL-vakuutus on. Kertoo työn olevan keikkaluonteista. B:llä on vapaus valita työt ja tehdä niitä niin paljon kuin on tarjolla. B:n toiminnan katsotaan olevan yritystoimintaa: tekee työtä ansiotarkoituksessa ilman työsuhdetta. B ei ole osoittanut toiminnan päättyneen, eikä toimintaa ei ole osoitettu sivutoimiseksi samanaikaisella työhistorialla tai päätoimisilla opinnoilla. B:n katsotaan työllistävän yritystoiminnassaan päätoimisesti.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemys esimerkkitapauksista 1–2:

Työttömyysturvalain mukaan henkilön katsotaan työllistyvän yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään päätoimisesti, jos toiminnan vaatima työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle.

Esimerkkitapauksessa 1 henkilö A työllistyy 5–9 tuntia viikossa yritystoiminnassaan. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan asian ratkaisun kannalta ei ole merkitystä sillä, että kauneuspalveluala on kilpailtu ala. Ministeriön näkemyksen mukaan henkilöllä on halutessaan mahdollisuus harjoittaa yritystoimintaa myös sivutoimisesti, eikä arvioissa tulisi ottaa huomioon niin sanottua yrittäjäriskiä, ellei siihen ole tapauskohtaisesti erityistä syytä. Merkityksellistä asian arvioinnissa ovat toteutuneet työtunnit sekä yritystoiminnan sitovuus eli se, onko toiminnan vaatima työmäärä esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle.

Yritystoiminnan työmäärän ja sitovuuden selvittämiseksi työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:ssä on säädetty alkavasta yritystoiminnasta ja omassa työssä työllistymisestä. Lainkohdan mukaan työnhakijan oikeuteen saada työttömyysetuutta ei neljän kuukauden ajan toiminnan aloittamisesta sovelleta työttömyysturvalain pääsääntöä yritystoiminnan sivutoimisuudesta yli kaksi viikkoa kestävästä työllistymisestä yrittäjänä ja omassa työssä. Edellytyksenä on, että yritystoiminta tai omassa työssä työllistyminen on aloitettu työttömänä ollessa. Tarkoituksena on, että yritystoiminnan tai omassa työssä työllistymisen vaatimasta työmäärästä kertyy neljän kuukauden aikana tietoa, jonka perusteella KEHA-keskus voi ratkaista, onko työllistyminen pää- vai sivutoimista.

Ministeriö katsoo, että työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:n voimaantulo on merkinnyt yritystoiminnan työmäärän arvioinnin painottamista todelliseen työmäärään, ja että säännöksen tulkintavaikutus ulottuu myös mainitun luvun 5 §:ssä säädetyn työmäärän arviointiin.

Esimerkkitapauksessa 2 henkilö B:n viikoittainen työtuntimäärä ei käy ilmi työvoimapolitiittiseen lausuntoon kirjatusta perusteluista. Esimerkkitapauksessa olisi työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tullut selvittää oman työn todellinen työmäärä. Työvoimapolitiittisesta lausunnosta ilmenevien tietojen perusteella ei voida päätellä, että B:n

freelancer-työskentely olisi esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Kuten tapauksessa 1, myös tässä tapauksessa B:lla on mahdollisuus myös omasta tahdostaan työllistyä yritystoiminnassaan sivutoimisesti.

Esimerkki 3

C kertoo työskentelevänsä toiminimellään keskimäärin 2 tuntia viikossa. Hakija on toimittanut työnantajan viikkotuntiselvityksen työsuhteen 3.5.2024 - 30.8.2024 ajalta, jonka mukaan työssäoloehdot täyttäviä viikkoja on ollut 11 kappaletta. Työssäoloehdon täyttymistä ei voida todeta. C on esittänyt kirjanpitäjän lausunnon 16.9.2024 yritystoiminnan sivutoimisuudesta liikevaihdon pienuuteen perustuen. Tulojen vähäisyydellä ja liikevaihdolla ei ole vaikutusta yritystoiminnan pää-/sivutoimisuutta arvioitaessa. C ei ole osoittanut yritystoimintaansa sivutoimiseksi yritystoimintaan liittymättömällä, vähintään kuuden kuukauden työssäoloehdon täyttävällä palkkatyöllä tai päätoimisilla normaalisti edenneillä opinnoilla, joten C:n katsotaan työllistyvän yritystoiminnassaan päätoimisesti.

Esimerkki 4

D:n selvityksen mukaan hän työllistyy yritystoiminnassa 3–6 päivänä kuukaudessa. D:llä on selvityksensä mukaan voimassa oleva YEL-vakuutus ja hän työskentelee yrityksessä pääsääntöisesti viikonloppuisin, 5–16 tuntia. Hakija toimii yrityksen toimitusjohtajana ja on hallituksen jäsenenä. Toimitusjohtajan työmääräolettama ei voida pitää vähäisenä, joten D:n katsotaan työllistyvän yritystoiminnassaan päätoimisesti. D on opiskellut yritystoiminnan aikana 16.4.2022-18.4.2023 yrittäjän ammattitutkintoon. D:n esittämän opiskelun yrittäjän ammattitutkintoon ei voida katsoa riittäväksi osoittamaan yritystoimintaa sivutoimiseksi, koska opintojen päättymisestä on kulunut jo huomattavan pitkä aika, eikä toiminnan voida katsoa olevan yhtä vähän tai paljon työllistävää kuin kyseisenä ajanjaksona. D ei ole osoittanut yritystoimintaa sivutoimiseksi yritystoimintaan liittymättömällä, vähintään kuuden kuukauden työssäoloehdon täyttävällä palkkatyöllä tai päätoimisilla normaalisti edenneillä opinnoilla. D:n katsotaan työllistyvän päätoimisesti yritystoiminnassaan.

Esimerkki 5

E toimii kosmetologina vuokratuolisopimusyrittäjänä. Vuokrasopimus velvoittaa E:tä työskentelemään vähintään kymmenen tuntia kuukaudessa. Hakijan aiemman selvityksen mukaan hän työllistyy noin 2–3 tuntia päivässä. Työpäiviä viikon aikana on noin kaksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemys esimerkkitapauksista 3–5:

Työttömyysturvalain mukaan henkilön katsotaan työllistyvän yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään päätoimisesti, jos toiminnan vaatima työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. C työskentelee yritystoiminnassaan 2 tuntia viikossa, D viikonloppuisin 3–6 päivänä kuussa 5–16 tuntia ja E 4–6 tuntia viikossa. Tapauksissa ei käy ilmi, että yritystoiminta olisi aiemmin todettu päätömiseksi.

Ensisijaisesti yritystoiminnan vaatima työmäärä tulisi olla näissä esimerkkitapauksissa 3–5 ratkaisun perusteena. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan näissä tapauksissa yritystoiminnan vaatima työmäärä ei ole esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle.

Esimerkkitapauksessa 3 C:n työmäärä on niin vähäinen, ettei sen voida katsoa olevan esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että tässä tapauksessa työnhakijan ei ole ollut tarpeen osoittaa yritystoimintaansa sivutoimiseksi.

yrittäjätoimintaan liittymättömällä palkkatyöllä tai opiskelulla. On totta, että tulojen vähäisyydellä ja liikevaihdolla ei ole vaikutusta yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuutta arvioitaessa, mutta työmäärän ollessa kaksi tuntia viikossa, sen ei lähtökohtaisesti voida katsoa olevan esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle.

Esimerkitapauksessa 4 työ- ja elinkeinoministeriön käsityksen mukaan sillä ei ole merkitystä, että D on yrityksensä toimitusjohtaja. Yritystoimintaa voidaan harjoittaa eri muodoissa ja myös esimerkiksi osakeyhtiömuotoinen yritystoiminta voi olla sivutoimista, jos sen vaatima työmäärä ei ole esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Vaikka henkilö olisi johtavassa asemassa yrityksessä, tämä ei tarkoita sitä, että henkilön työllistyminen yritystoiminnassa olisi aina päätoimista.

Esimerkitapauksessa 5 E:llä on vuokratuolisopimus, jonka mukaan hänen tulee tehdä töitä vähintään kymmenen tuntia kuukaudessa. E kertoo työskentelevänsä noin kahdesti viikossa 2–3 tuntia kerrallaan. Tapauksessa ei käy ilmi, että E:n työskentely vuokratuolilla olisi rajoitettu tiettyihin päiviin tai tiettyyn kellonaikaan. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan kymmentä tuntia kuukaudessa tai myöskään kuutta tuntia viikossa ei tulisi pitää esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle.

Esimerkki 6

F kertoo selvityksessään, että on ainoastaan perustanut yrityksen, eikä se ole koskaan työllistänyt häntä.

...

Kun henkilö ilmoittautuu työnhakijaksi yritystoiminnasta, eikä hänellä ole ollut samanaikaista palkkatyötä tai päätoimista opiskelua, tarkastellaan asiaa yritystoiminnan lopettamista koskevan työttömyysturvalain 2 luvun 8 §:n perusteella, eikä yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuutta arvioida F:n ilmoittaman työmäärän perusteella. Yritys on edelleen alv- ja ennakkoperintärekistereissä, joten yritystoimintaa ei ole päätetty työttömyysturvalain edellyttämällä tavalla. F ei ole osoittanut yritystoimintaansa sivutoimiseksi välittömästi ennen työnhaun alkua kuuden kuukauden yritystoiminnan ulkopuolisella työssäoloehdolla luettavalla työllä tai päätoimisilla normaalisti edenneillä opinnoilla. F:n yritystoiminta katsotaan päätoimiseksi.

Esimerkki 7

G:llä on yritystoimintaa puolisonsa kanssa. G:n omistusosuus on 50 % ja G on hallituksen varsinainen jäsen. G:n mukaan yritys rekisteröitiin, mutta yritystoimintaa ei ole aloitettu eikä sitä ole toistaiseksi tarkoitusta aloittaa perheeseen liittyvän syyn takia. Yritys on ollut arvonnäköverovelvollisten rekisterissä ajalla 19.11.2023–28.12.2023, työnantajarekisterissä ajalla 1.2.2024–1.3.2024 ja ennakkoperintärekisterissä ajalla 14.2.2024–1.3.2024. G:n mukaan he eivät ole koskaan tehneet mitään sopimuksia tai harjoittaneet mitään toimintaa yritykseen liittyen. Ei tosiasiallista näyttöä, että tuotannollista ja taloudellista toimintaa ei olisi aloitettu. Yritystoiminta katsotaan alkaneeksi, kun yritys on rekisteröity verottajan rekistereihin. G:tä oli lisäselvityspyynnöllä pyydetty selvittämään yritystoimintaa sekä täyttämään yritysselvityslomake. G ei ole täyttänyt yritystoimintalomaketta oikein, sillä G on vastannut työskentelyä koskevaan kysymykseen kieltävästi, eikä ole selvittänyt yritystoimintaa pyydettyllä laajuudella. Yrityksen tuotannollista ja taloudellista toimintaa ei voida katsoa päättyneeksi. Katsotaan että G:llä on yrittäjäasema työttömyysturvalain mukaan.

Esimerkki 8

H:n mukaan hänen yrityksellään ei ole ollut toimintaa koko sen olemassaolon aikana. Kysynnän ja tulojen vähäisyys on osa yrittäjäriskiä, jota ei ole tarkoitus korvata työttömyysetuudella. Sivutoimisuutta ei ole osoitettu yritystoiminnan aikaisella kuuden kuukauden työssäoloehdolla täyttävällä palkkatyöllä (18 tuntia/viikko) tai päätoimisesti edenneillä opinnoilla. Katsotaan H:n yritystoiminta päätoimiseksi.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemys esimerkitapauksista 6–8:

Jos työnhakija on työllistynyt yritystoiminnassa päätoimisesti, työttömyysetuuden saaminen edellyttää joko oman työskentelyn päättymistä tai koko yritystoiminnan lopettamista. Vaihtoehtoisesti aiemmin päätoimisen yritystoiminnan voi osoittaa sivutoimiseksi vähintään kuusi kuukautta kyseiseen yritystoimintaan tai omaan työhön liittymättömällä kokoaikatyöllä tai päätoimisilla normaalisti edenneillä opinnoilla.

Esimerkitapauksissa 6–8 työnhakijoita F, G ja H ei ole todettu aiemmin päätoimiseksi yrittäjiksi. Tapauksia yhdistää myös se, että kenenkään yritystoimintaa ei heidän kertomansa mukaan ole todellisuudessa aloitettu.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan lausuntojen perusteella yritystoimintaa, jota ei ole aiemmin todettu päätoimiseksi, ei ole tarpeen osoittaa sivutoimiseksi yritystoimintaan liittymättömällä kokoaikatyöllä tai päätoimisilla normaalisti edenneillä opinnoilla. Myös esimerkitapauksissa 6–8 todellinen yritystoiminnan vaatima työmäärä olisi ministeriön näkemyksen mukaan ollut ratkaisevaa pää- ja sivutoimisuuden arvioinnissa.

Esimerkitapauksessa 6 henkilö F on ilmoittautunut työnhakijaksi yritystoiminnasta. Jos F:n yritystoimintaa ei ole aiemmin todettu päätoimiseksi, tulisi yritystoiminnan sitovuus selvittää. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan perustelu yritystoiminnan päätoimisuudesta sen perusteella, että työnhakijaksi tullaan yritystoiminnasta ei ole voimassa olevan työttömyysturvalain mukainen.

Esimerkitapauksessa 7 olisi ollut mahdollista luottaa enemmän työnhakijan ilmoittamiin tietoihin yritystoiminnasta. Tietojen perusteella vaikuttaa uskottavalta, että yritystoimintaa ei ole todellisuudessa aloitettu. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että jos yritystoimintaa ei ole aloitettu, sen vaatima työmäärä ei voi olla esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle.

Esimerkitapauksessa 8 olisi myös voitu luottaa työnhakijan ilmoittamiin tietoihin siitä, ettei yritystoimintaa ole aloitettu. Työ- ja elinkeinoministeriö katsoo, että yrittäjäriskiä kysynnän ja tulojen vähäisyydestä ei olisi tullut käyttää perusteena, kun yritystoimintaa ei ole aloitettu. Myös tässä tapauksessa yritystoiminnan vaatiman työmäärän olisi tullut olla lähtökohtana yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuuden arvioinnissa.

Esimerkki 9

l:n yritystoiminta on päättymässä 30.11.2024. Yritystoimintaa ei voida katsoa sivutoimiseksi, koska hakijalla ei ole yritystoiminnan ulkopuolista työssäoloehdon täyttävää työhistoriaa yli 6 kk.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemys esimerkitapauksesta 9

Vaikkei henkilöllä olisi yritystoiminnan aikaista työhistoriaa lainkaan, myös työttömänä aloitettua yritystoimintaa voidaan pitää sivutoimisena. Esimerkitapauksessa 9 ei käy ilmi, onko yritystoiminnan sitovuutta arvioitu. Myös tässä tapauksessa olisi tullut arvioida, onko yritystoiminnan vaatima työmäärä esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle.

Jos yritystoiminta on aiemmin todettu päätoimiseksi, olisi lausunnossa tullut mainita, että työttömyysturvalain mukaan työttömyysetuuden saaminen edellyttää tässä tapauksessa joko oman työskentelyn päättymistä tai koko yritystoiminnan lopettamista. Esimerkitapauksessa 9 työvoimapolitiittinen lausunto olisi tullut perustella laajemmin, jotta työnhakija olisi voinut arvioida päätöksen perustelut ja päätöksen oikeellisuuden.

Esimerkki 10

J:tä on pyydetty selvittämään yritystoiminnan tilannetta työnhaun aloituksesta 7.5.2020 alkaen. Selvityksissään 4.11.2024 ja 27.11.2024 J kertoo yrityksen päätoimialan olevan muiden kiinteistöjen vuokraus ja hallinta. J kertoo yrityksen työllistävän satunnaisia tunteja kuukausittain. J ei ole ollut yritykseen työsuhteessa eikä näin ollen ole saanut sieltä palkkatuloja. Yritysrekisteritietojen mukaan yritys on ennakkoperintärekisterissä ja alv-rekisterissä 13.10.2015 alkaen. J on yrityksen hallituksen jäsen. Yhtiökokouspöytäkirjan 23.5.2020 mukaan J on omistanut yrityksen osakkeista 50 % ja 26.5.2020 alkaen omistusosuus on ollut 100 %. J on työskennellyt myös työsuhteisesti. Työsuhde on irtisanottu 28.2.2019 yritystoiminnan alasajon vuoksi ja työsuhde on päättynyt irtisanomisajan jälkeen 31.8.2019. Välittömästi ennen työnhakijaksi tuloaan, J on työskennellyt omassa työssä selvitysmiehenä 15.7.2019 alkaen. J on ilmoittanut selvitysmiestyön työllistäneen päätoimisesti. Yritysrekisteritietojen mukaan selvitystila ja yritystoiminta on lakannut 17.3.2020. Oman yrityksen toiminta ei ole päättynyt ja J on ilmoittanut työllistyneensä yrityksessä. J:n tullessa työnhakijaksi yritystoiminnasta, yritystoiminnan katsotaan olleen hänen päätoimensa. Palkkatulojen puuttumisella ei ole vaikutusta yritystoiminnan pää- tai sivutoimisuuden arvioinnissa. J ei ole osoittanut yritystoimintaansa sivutoimiseksi samanaikaisella kuuden kuukauden yritystoiminnan ulkopuolisella työssäoloahtoon luettavalla ansiotyöllä tai samanaikaisilla päätoimisilla normaalisti edenneillä opinnoilla välittömästi ennen työnhakijaksi tuloa. J:n yritystoiminta katsotaan päätoimiseksi.

Esimerkki 11

K:lla on yritystoimintaa yksityisenä elinkeinonharjoittajana. Ilmoituksensa mukaan K toimii kevytyrittäjänä rakennusosalalla. K on selvittänyt olleensa marraskuun aikana töissä viitenä päivänä ja joulukuun työtilanne näyttää epävarmalta. Yritystoimintaa ei voida todeta lopetetuksi työttömyysturvalain edellyttämällä tavalla. Ei osoitusta sivutoimisuudesta samanaikaisella vähintään kuusi kuukautta kestäneellä työssäoloahtoon täyttävällä työssäololla. Työttömyysetuudella ei ole tarkoitus kattaa yrittäjäriskiä. Katsottava työllistyvän päätoimisesti yrittäjänä.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemys esimerkkitapauksista 10 ja 11:

Työttömyysturvalain mukaan aiemmin päätoimiseksi katsottua yritystoimintaa pidetään päätoimisena, kunnes yritystoiminta on osoitettu päättyneeksi tai samanaikaisella työssäololla on osoitettu, ettei yritystoiminta ole esteenä kokoaikatyön vastaanottamiselle. Esimerkkitapauksissa 10 ja 11 yritystoimintaa ei ole kuitenkaan lausuntojen mukaan todettu aiemmin päätoimiseksi.

Esimerkkitapauksessa 10 J:n todetaan tulleen työnhakijaksi yritystoiminnasta, joten yritystoiminnan katsotaan olleen hänen päätoimensa. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tämä on kuitenkin eri asia kuin se, onko yritystoimintaa harjoitettu päätoimisesti. Tapauksessa todetaan E:n työllistyneen selvitysmiehenä omassa työssään 2019–2020 välillä päätoimisesti. Tämä selvitysmiestyö on päättynyt. Lausunnosta ei kuitenkaan käy ilmi, että työnhakijan oma yritystoiminta olisi missään vaiheessa ollut päätoimista. J:n kertoman mukaan yritystoiminta työllistää satunnaisia tunteja kuukausittain. Tällä perusteella ministeriön näkemyksen mukaan yritystoiminta olisi mahdollisesti tullut katsoa sivutoimiseksi.

Esimerkkitapauksessa 11 ei käy ilmi, kuinka kauan K on harjoittanut yritystoimintaa. Lausunnon perusteella yritystoimintaa ei ole kuitenkaan aiemmin tulkittu päätoimiseksi. K työllistyi viitenä päivänä marraskuussa 2024 eikä hänellä ollut lausunnon perusteella työtä tiedossa joulukuussa 2024. Lausunnon perusteella ei ole tiedossa, onko yritystoiminta työllistänyt ennen marraskuuta eikä sitä, onko yritystoiminta jossain vaiheessa työllistänyt yhdenjaksoisesti yli kaksi viikkoa. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan yritystoiminnan sitovuuden perusteella K:n yritystoiminta olisi voitu katsoa myös sivutoimiseksi.

Hyvästä hallinnosta ja luottamuksensuojasta

Työ- ja elinkeinoministeriön tarkastelemissa joulukuun 2024 yrittäjyyteen liittyvissä työvoimapolitiisissa lausunnoissa ei havaittu tapauksia, joissa olisi takautuvasti perusteetta muutettu aiempia ratkaisuja. Ministeriö pitää kuitenkin tässä yhteydessä tarpeellisenä kiinnittää työttömyysturvalain soveltajien huomiota perustuslaissa säädettyihin oikeusturvan takeisiin.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvan takeista:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiinsa koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetään muun muassa asianmukaista ja viivytuksetöntä käsittelyä. Pykälän 2 momentti puolestaan täydentää 1 momentissa säädettyä, ja siinä luetellaan hyvän hallinnon osakysymykset. Pykälää ei ole tarkoitettu tyhjennettäväksi. Erityistä merkitystä on hallintolain 2 luvulla, jossa säädetään hyvän hallinnon perusteista.

Hallintolain 6 §:ssä säädetään hallinnon oikeusperiaatteista. Säännöksen mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden, ja niiden on lisäksi suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

”Oikeusjärjestyksen perusteella oikeutetut odotukset” tarkoittavat käytännössä niin sanottua luottamuksensuojaa. Hallintotoimen kohteena oleva voi odottaa, että viranomaisen toimi on oikea ja virheetön. Lisäksi luottamuksensuojaan kuuluu lähtökohtana päätösten pysyvyys.

Luottamuksensuoja perustuu tapauskohtaiseen arviointiin, jossa punnitaan yksityisen suojaamista ja julkista etua. Työ- ja elinkeinoministeriön tulkinnan mukaan harkinnassa on eroa sen osalta, onko kyse työttömyysturvalain vastaisesti ratkaistusta etuusasiasta vai asiasta, joka perustuu harkintaan. Jos etuusasiaan ei liity harkintaan, vaan lain mukaan asia tulee ratkaista tietyllä tapaa, virheellisesti annettu työvoimapolitiittinen lausunto tulee korjata. Etuuden saajaa tulee tässä tapauksessa kuulla, kun aiemmin annettu ratkaisu oikaistaan etuudensaajan vahingoksi. Tilanne on toinen, jos työvoimapolitiittiseen ratkaisuun liittyy harkintaa ja asia on mahdollista lain puitteissa tulkita myös toisin.

Esimerkki 1: Työvoimaviranomainen on katsonut, että edellytykset työttömyysturvalain 2 luvun 5 a §:ssä säädetyn alkavan yritystoiminnan soveltamiselle täyttyvät ja että työnhakijalle voidaan maksaa työttömyysetuutta neljän kuukauden ajalta työttömänä aloitetun yritystoiminnan estämättä. Työvoimaviranomainen katsoo, että yritystoiminta on alkanut 1.5.2025 taloudellisen ja tuotannollisen toiminnan alkaessa. KEHA-keskuksen tulee ratkaista 1.9.2025 lukien, onko työllistyminen yrittäjänä pää- vai sivutoimista. KEHA-keskuksen tulkinnan mukaan yritystoiminta on alkanut jo aiemmin, koska yritys on merkitty alv-rekisteriin 15.3.2025.

KEHA-keskuksella on toimivalta ratkaista työllistymisen pää- ja sivutoimisuus. Työ ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tähän kuuluu periaatteessa myös sen ratkaiseminen, mistä ajankohdasta lukien lausunto annetaan.

Työvoimaviranomainen on kuitenkin ratkaissut toimivaltaansa kuuluvan harkintavallan puitteissa yritystoiminnan alkamisajankohdan. Luottamuksensuojan takia aiemmin tehtyyn ratkaisuun ei työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tulisi puuttua, ja ratkaisu yritystoiminnan pää- ja sivutoimisuudesta tulisi tehdä 1.9.2025 alkaen.

Esimerkki 2: Työnhakijan on katsottu työllistyvän yrittäjänä sivutoimisesti 1.5.2022 alkaen ja hänelle on maksettu soviteltua työttömyysetuutta mainitusta päivästä lukien. Työnhakija on ilmoittanut työttömyyskassalle asianmukaisesti yritystulojen muutoksesta. Työttömyyskassa pyytää tarkistamaan työvoimapolitiittista lausuntoa työnhakijan yritystulojen muututtua.

KEHA-keskus havaitsee, että ratkaisu yrittäjänä työllistymisen sivutoimisuudesta ei vastaa yleisesti noudatettua soveltamiskäytäntöä, vaan on tehty toukokuussa 2022 silloisen alueellisen TE-toimiston työttömyysturvayksikössä noudatetun tulkinnan mukaisesti.

Työnhakijoiden työttömyysturva-asioita ratkaistaessa on yleisesti pyrittävä yhdenmukaiseen soveltamiskäytäntöön. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan tapausta ratkaistaessa tulisi kuitenkin ottaa huomioon myös luottamuksensuoja. Tämän vuoksi ministeriö katsoo, että asia tulisi ratkaista uudelleen esimerkiksi siitä ajankohdasta lukien, jona yritystoiminnan tulot ovat muuttuneet. Asia ratkaistaisiin siten yritystoiminnassa hiljattain tapahtuneesta muutoksesta lukien välttämällä takautuvaa ratkaisua.