

7.5.2008

Dnro 1956/4/06

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt**

**Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Juha Niemelä**

## **TYÖVOIMAPOLIITTISEN ASIAN SELVITTÄMINEN**

### 1 KANTELU

A arvosteli 8.6.2006 oikeusasiamiehelle osoittamassaan kirjeessä Helsingin työvoimatoimiston ja sen työvoimatoimikunnan ratkaisua ja menettelyä hänen työttömyysturva-asiassaan.

A kertoi saaneena valtion 3-vuotista taiteilija-apurahaa vuosina 2003–2005. Hän kertoi asioineensa 13.12.2005 työvoimatoimistossa voidakseen saada työttömyysturvaa apurahakauden päättymisen jälkeen 1.1.2006 alkaen.

A:n mukaan Helsingin työvoimatoimiston työvoimatoimikunta on kuitenkin virheellisesti katsonut hänen työllistyneen päätoimisesti yrittäjänä tai omassa työssään 13.12.2005 alkaen. A kertoi pyytäneensä asiassaan uusintakäsittelyä, minkä johdosta työvoimatoimikunta pyysi häntä toimittamaan lisäselvityksinä muun muassa työtodistuksia. A:n mielestä toimikunta olisi voinut pyytää sanotut selvitykset jo asiaa ensimmäistä kertaa käsitellessään.

Työvoimatoimikunta katsoi uudessa lausunnossaan, että A:n työ oli keskeytynyt 1.1.2006 ja että hänellä olisi oikeus työttömyysturvaan 1.5.2006 alkaen. A:n mielestä tämäkin lausunto oli virheellinen, sillä hän on ollut työtön koko ajan 1.1.2006 alkaen.

---

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Apurahan vaikutus työttömyysturva-oikeuteen

A:n työvoimapolitiittisessa asiassa on ollut kyse taiteilijan oikeudesta työttömyysturvaan. Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus on lausunnossaan tuonut esiin asiaan liittyviä säännöksiä ja ohjeistusta. Keskus on käynyt läpi niitä kriteerejä, joilla työvoimaviranomaiset arvioivat taiteilijoiden työllistymistä omassa työssään. Se on viitannut työministeriön syksyllä 2004 antamiin ohjeisiin yrittäjän työttömyysturvan työvoimapolitiittisista edellytyksistä (30.8.2004,O/12/2004 TM). Ohjeissa on todettu, että arviotaessa taidetta harjoittavien henkilöiden työllistymistä, ratkaiseva merkitys on työhistorialla. Myös työskentelyapurahaa voidaan ohjeiden mukaan pitää painavana osoituksena päätoimisesta työllistymisestä ainakin sinä aikana, jolle apuraha on tarkoitettu. Ohjeissa on myös todettu, että pelkästään se, että apurahakausi ehtii päättyä ennen työn valmistumista, ei välttämättä tarkoita työllistymisen päättymistä.

Sanottu kysymys taiteen ja myös tieteen tekijöiden oikeudesta työttömyysturvaan on ollut esillä niin julkisessa keskustelussa kuin eduskunnassa (mm. oheinen kirjallinen kysymys KK 62/2006 vp) viimeisten vuosien aikana. Vuoden 2007 alussa asiassa tapahtui konkreettista etenemistä, kun sosiaalipoliittinen ministeriryhmä päätti, että apurahan saajien sosiaaliturvan ratkaisumahdollisuudet tulee selvittää. Työministeriö määräsi 9.3.2007 lainsäädäntöneuvos Pasi Järvisen selvittämään työttömyysturvan saamisen työvoimapolitiittisia edellytyksiä tieteellistä tutkimustoimintaa harjoittavien henkilöiden, erityisesti apuraha-tutkijoiden sekä taiteilijoiden osalta. Hän antoi raporttinsa 4.9.2007 (507/010/2007 TM). Selvitysmies Järvinen on raportissaan kartoittanut työttömyysturvalain soveltamiskäytäntöä sekä arvioinut nykyisiä soveltamisohjeita ja lainsäädäntömuutosten tarvetta. Taiteilijoiden kohdalla hänen tarkastelun kohteenaan on ollut kokonaisharkinta oman toiminnan päätoimisuudesta sekä taiteellisen toiminnan päättymisestä ja keskeytymisestä sekä myös apurahatyöskentely. Selvitysmies kuuli selvitystyössään useita tieteen ja taiteen harjoittajien liittoja sekä viranomaisia ja kävi läpi muutoksenhakuasteiden ratkaisuja. Hän kartoitti myös asiaan liittyviä epäkohtia ja teki ehdotuksia muun muassa säädösten muuttamiseksi.

Työministeri Tarja Cronberg totesi raporttia vastaanottaessaan, että nykyinen työttömyysturvamalli sopii huonosti apurahansaajille. Hän määräsi helmikuussa Pasi Järvisen johtamaan lainsäädäntöhanketta, jolla parannetaan tieteen ja taiteen tekijöiden asemaa täsmentämällä työttömyysturvalakia. Työ- ja elinkeinoministeriö antoi asiasta helmikuussa 2008 tiedotteen, jossa todettiin, että lakiesitys on tarkoitus antaa samaan aikaan kuin sosiaali- ja terveysministeriön valmistelussa oleva esitys, jossa apurahan saajille turvataan apurahojen määrän perusteella "eläke, sairausvakuutus, työtapaturma ja työttömyysturva". Lisäksi Järviselle annettiin tehtäväksi valmistella edellä mainitun selvitysmiesraporttinsa pohjalta ohjeet työhallinnolle nykyisen työttömyysturvalain soveltamisesta tieteen ja taiteen tekijöihin, erityisesti apurahan saajiin. Tiedotteen mukaan ministeriö antaa ohjeet mahdollisimman pikaisesti kuluvan kevään aikana.

### 3.2

Helsingin työvoimatoimiston menettelyn arviointia

#### *Oikeus työttömyysetuuteen*

Käsitykseni mukaan Helsingin työvoimatoimiston työvoimatoimikunta on ratkaissut A:n työttömyysturva-asian sille laissa säädetyn harkintavallan puitteissa. Työvoimatoimikunnan lausunto on syntynyt äänestyksen (3–3) tuloksena. Kysymyksessä on siis ollut tulkinnanvarainen asia.

Journalistien ja esittävien taiteilijoiden työttömyyskassasta 7.4.2008 saadun tiedon mukaan kassa oli antanut A:lle 24.3.2006 työvoimatoimikunnan lausunnon mukaisen päätöksen, jolla se oli evännyt häneltä työttömyysturvan ajalta 1.1.–30.4.2006. A:n olisi tullut hakea päätökseen muutosta työttömyysturvan muutoksenhakulautakunnalta siltä osin kuin hän on ollut päätökseen tyytymätön. Saamani tiedon mukaan tätä A ei ollut kuitenkaan tehnyt. Oikeusasiamies ei sen sijaan voi muuttaa tai kumota työttömyyskassan etuusasiassa antamaa päätöstä.

#### *Työllistymisestä vaadittava selvitys*

Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskus on ilmoittanut lausunnossaan, että Helsingin työvoimatoimiston työvoimatoimikunta olisi voinut selvittää A:n asiaa enemmän jo asian ensimmäisellä käsittelykerralla. Keskuksen mukaan tätä näkemystä puoltaa se, että uusintakäsittelyn yhteydessä työvoimatoimikunta on viitannut selvityspyynnössään A:n antamaan aikaisempaan selvitykseen. Lisäksi keskuksen mukaan toimikunta pyysi A:ta toimittamaan työhistoriansa kannalta olennaista selvitystä vasta

toisella kerralla.

Työvoimatoimikunnan on harkittava taiteilijoiden omassa työssä työllistyminen yksittäistapauksittain ja myös riittäväksi katsottava selvitys saattaa vaihdella tapauksittain. Arvioitaessa A:n asian vaatimaa selvitystä on käsitykseni mukaan toisaalta otettava huomioon se, että A oli itse ensimmäisessä selvityksessään ilmoittanut valmistelewansa muutamaa projektia. Lisäksi hän oli ilmoittanut toimittavansa selvityksensä apurahan käytöstä tammikuun 2006 loppuun mennessä. Käytettävissäni olleen selvityksen perusteella työvoimatoimikunnalla ei kuitenkaan ollut sanottua selvitystä käytössään ensimmäisessä kokouksessaan 1.2.2006.

Kun apurahan saajan työttömyysturva-oikeuden selvittämisen kannalta työhistorian selvittämisellä on kuitenkin ministeriön antamien ohjeiden mukaan keskeinen merkitys, olisi nähdäkseni ollut perusteltua, että Helsingin työvoimatoimiston työvoimatoimikunta olisi jo ensimmäisessä selvityspyynnössään pyytänyt A:ta toimittamaan työvoimatoimistoon nimenomaisesti apurahakautensa aikaisia työtodistuksia. Saatan tämän Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskuksen lausuntoon yhtyvän näkemykseni työvoimatoimikunnan tietoon. Muihin toimenpiteisiin asia ei tältäkkään osin anna minulle aihetta.

Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni Helsingin työvoimatoimiston työvoimatoimikunnalle. Lähetän päätökseni tiedoksi myös Uudenmaan työvoima- ja elinkeinokeskukselle.