

Selvitysmies Pasi Järvisen raportti tieteen ja taiteen tekijöiden työttömyysturvan parantamisen edellytyksistä

507/010/2007 TM

4.9.2007

Työministeriölle

Eri ministeriöissä on jo pitkään valmisteltu toimia apurahalla työskentelevien tieteen ja taiteen tekijöiden sosiaaliturvan parantamiseksi. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelmaan on kirjattu laaja kokonaisuus apurahansaajien aseman parantamiseksi. Apurahansaajien sosiaaliturvaa parannetaan vuoden 2009 alusta niin, että apurahansaajille turvataan työskentelyyn myönnettyjen apurahojen määrän perusteella eläke-, sairausvakuutus-, työtapaturma- ja työttömyysturva. Tieteen ja taiteen tekijöiden työttömyysturvaa parannetaan lainsäädäntöä täsmentämällä. Lisäksi kokonaisuuteen kuuluvat maininnat, joiden mukaan ammattimaista tutkijauraa kehitetään houkuttelevaksi vaihtoehdoksi, yliopistojen julkista perusrahoitusta lisätään kauttaaltaan ja tehdään tieteellisen toiminnan tukemiseen suunnatut lahjoitukset laajasti verovähennyskelpoisiksi.

Työttömyysturvassa ongelmia on koettu olevan etuuden työvoimapoliittisissa edellytyksissä, myös muiden kuin apurahalla työskentelevien tieteen ja taiteen tekijöiden osalta. Toimeksiantoni koskikin rajanvetoa työttömyyden ja päätoimisen tieteen tai taiteen tekemisen välillä.

Apurahansaajien sosiaaliturvassa olevat epäkohdat johtuvat suurelta osin siitä, ettei apurahalla työskentely ole palkkatyötä, eivätkä tutkijat ja taiteilijat ole yrittäjiä sanan perinteisessä merkityksessä. Ehdotuksilla ei ole tarkoitus hämärtää työlainsäädäntöön pohjautuvaa määrittelyä palkansaajiin ja oman työnsä tuloksesta vastaaviin, kutsutaan heitä sitten yrittäjiksi, ammatinharjoittajiksi tai omaa työtä tekeviksi. Sen sijaan tieteellisen ja taiteellisen toiminnan erityisluonne otettaisiin nykyistä olennaisesti paremmin huomioon säännöksissä ja soveltamiskäytännöissä.

Selvitystyössä olen tarkastellut työttömyysturvan työvoimapoliittisia edellytyksiä nykytilan valossa. Siten tieteen ja taiteen tekijöiden asemaa parantavat ehdotukset on mahdollista toteuttaa kokonaan tai osittain jo ennen vuoden 2009 alusta toteutettavaa apurahansaajia koskevaa kokonaisuudistusta.

Toimeksiannon mukaan selvitysmiehen tuli tarpeelliseksi katsomassaan määrin kuulla asian eri osapuolia. Tarpeellisena olen pitänyt kuulla välittömiä asianosaisia, toisin sanoen lähinnä tieteen ja taiteen tekijöitä ja heidän edustajiaan. Jäljempänä erikseen mainittujen lisäksi lukuisat tutkijat ja taiteilijat ovat toimittaneet kirjallisia kannanottoja, artikkeleja, seminaariaineistoja sekä oikeustapauksia ja vinkkejä hyödyllisistä internet-sivustoista, erityisesti blogeista. Kaikille heille lämmin kiitos hyödyllisestä, asiallisesta ja kannustavasta yhteistyöstä.

Saatuani selvitystehtäväni päätökseen jätän loppuraporttini työministeriölle.

Helsingissä 4. päivänä syyskuuta 2007

Pasi Järvinen

Tiivistelmä keskeisistä ehdotuksista

Työhallinnon sekä tieteen ja taiteen tekijöiden yhteisen ymmärryksen lisäämiseksi

- Työvoimatoimistoihin luodaan tutkijoiden ja taiteilijoiden asioihin perehtyneiden työvoimaneuvojien verkosto.
- Työttömyysturva-asioiden käsittelyä tehostetaan keskittämällä niiden käsittelyä tai työvoimatoimikunnille annettavaa tukea (työttömyysturva-asiamies).
- Vastuu verkoston kokoamisesta ja resursseista on työvoimaviranomaisella. Verkoston tietopohjan lisäämisessä auttavat asiantuntijaviranomaiset, tutkijoita tai taiteilijoita edustavat järjestöt sekä työttömyyskassat, joissa heitä on vakuutettuina.

Muutokset lakiin, asetuksiin tai ohjeisiin

- Työttömyysturvalakia muutetaan niin, että yritystoiminta ja ammatinharjoittaminen erotetaan omasta työstä. Laissa siinä määritellään, mitä omalla työllä tarkoitetaan.
- Omassa työssä ei ole yrittäjänriskiä. Lain ja asetuksen muutoksilla työttömyysturvan saamisedellytyksiä lievennettäisiin. Tieteellisen ja taiteellisen työn tulkitsemista päättyneeksi, keskeytyneeksi tai sivutoimiseksi helpotettaisiin. Työttömyysturvan maksamista ei estäisi, jos taiteilijan tai tutkijan toiminta työttömyysaikana on pelkästään oman ammattitaidon tai ammatillisten valmiuksien ylläpitoa.
- Tohtorin väitöskirjan tekemiseen sovellettavien säännösten valinta kaipaa yhtenäistämistä. Lisensiaattiopinnot ja väitöskirjan teko arvioitaisiin opiskelua koskevien säännösten mukaan. Ns. post doc –tutkijat ja muuhun kuin tieteelliseen tai taiteelliseen jatkotutkintoon tähtäävät tutkijat puolestaan olisivat lähtökohtaisesti omana työnä tai yritystoimintana arvioitavia.
- Varsinkin apurahojen osalta työministeriön työttömyysturvaohjeistus kaipaa tarkennuksia. On varmistettava, että eri apurahalajien vaikutus työllistymiseen arvioidaan oikein ja ne jaksotetaan kohdentumaan tosiasialliseen työskentelyaikaan.
- Työministeriön ohjeistuksessa tulisi yksiselitteisesti todeta, että jatko-opiskelijalta ei voi edellyttää näyttönä toiminnan keskeytymistä korkeakoulun antamaa keskeytystodistusta. Jos jatko-opiskelija on sen pyytänyt ja saanut, sitä on pidettävä riittävänä näyttönä opintotojen keskeytymisestä samalla tavalla kuin alempaa (kandidaatti) tai ylempää (maisteri) korkeakoulututkintoa suorittavalla.
- Tutkijakoulutuksesta ilman omaa syytään työttömäksi jääneen tulee olla oikeutettu työttömyysturvaan poikkeuksellisia tilanteita lukuun ottamatta.

Näyttöharkinta

- Työvoimapolitiittista lausuntoa annettaessa siirrytään etukäteisvalvonnasta jälkikäteiseen valvontaan, jos etuuden hakija vetoaa toiminnan päättymiseen, keskeytymiseen tai muuttumiseen sivutoimiseksi, eikä ole olemassa tapaa, jolla hän kohtuudella voisi osoittaa asian toteen.

Sosiaaliturvan uudistaminen

- Uudistettaessa sosiaaliturvaa (esimerkiksi valtioneuvoston asettamassa sosiaaliturvan uudistamiskomiteassa) keskeiseksi tavoitteeksi tulee ottaa sellainen sosiaaliturvajärjestelmä, jonka saamisedellytyksissä ja rahoituksessa otetaan nykyistä paremmin huomioon pirstaloituvat ja monimuotoistuvat työnteon muodot sekä yrittäjyyden ja palkkatyön ”rajapinnalla” työskentelevät.

Luovan työn koordinoitu tukeminen

- Luovan työn tuloksellinen tukeminen edellyttää, että sen yleisiä edellytyksiä, kouluttautumismahdollisuuksia, tieteen ja taiteen erityiset tukijärjestelmiä ja sosiaaliturvaturva kokonaisuutena kehitetään koordinoitusti.

1. Johdanto

Työministeriö määräsi 9.3.2007 tekemällään päätöksellä lainsäädäntöneuvos Pasi Järvisen selvitysmieheksi, jonka tehtävänä oli selvittää työttömyysturvan saamisen työvoimapolitiittisia edellytyksiä tieteellistä tutkimustoimintaa harjoittavien henkilöiden, erityisesti apurahatutkijoiden sekä taiteilijoiden osalta.

Selvitysmiehen alkuperäisenä tehtävänä on tältä osin

1. kartoittaa työttömyysturvalain soveltamiskäytäntöä, erityisesti työvoimatoimikuntien lausuntokäytäntöä ja sen yhtenäisyyttä;
2. arvioida nykyisten soveltamisohjeiden riittävyys ja tarvittaessa tehdä ehdotus uusiksi ohjeiksi;
3. arvioida lainsäädäntömuutosten tarve ja mahdollisuudet.

Toimeksiannon mukaan selvitysmiehen tuli työnsä aikana kuulla tarpeelliseksi katsomassaan laajuudessa asian eri osapuolia. Kartoitusten ja ehdotusten tuli valmistua 29.6.2007 mennessä.

Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen ohjelman mukaan apurahansaajien sosiaaliturvaa parannetaan vuoden 2009 alusta niin, että apurahansaajille turvataan työskentelyyn myönnettyjen apurahojen määrän perusteella eläke, sairaus- sekä työtaturmavakuutus ja työttömyysturva. Tieteen ja taiteen tekijöiden työttömyysturvaa parannetaan lainsäädäntöä täsmentämällä. Lisäksi hallitusohjelmassa todetaan, että yrittäjien sosiaaliturvan kehittämistä ja puutteiden korjaamista jatketaan edelleen.

Hallitusohjelman linjauksella oli vaikutus myös toimeksiantoon. Ministeri Cronbergin toimeksiannosta selvitystyössä onkin keskitetty arvioimaan tieteen ja taiteen tekijöiden asemaa parantavia ja selkeyttäviä säädösmuutoksia. Nykyisen lainsäädännön soveltamiskäytäntöä on arvioitu tästä näkökulmasta. Nykyisen lainsäädännön toimeenpanoon liittyvät kysymykset, mm. työvoimatoimikuntien lausuntokäytön yhtenäisyys, on siten pääosin jätetty selvitystyön ulkopuolelle. Toimeksiannon muutoksen yhteydessä jatkettiin selvitystyön määräaika.

Erityisesti apurahansaajien osalta ratkaisut työttömyysturvan rahoituksesta, tasosta ja sen yleisistä edellytyksistä tehdään em. aikataulussa. Siten tämän selvitystyön perusteella tehtyjen ehdotusten kustannusvaikutuksia ei ole ollut tarkoituksenmukaista eikä mahdollistakaan arvioida tässä vaiheessa. Taiteilijoiden määrästä ja työllisyydestä on esitetty varsin tarkat tiedot TAISTO II -työryhmän mietinnössä, joskin ne ovat vuodelta 2000. Nykyisellään ammattitaiteilijoiden määrä on 17 000–20 000 määritelmästä riippuen. Loppuvuonna 2006 eri taiteilija-ammattiteihin kuuluvien työttömien työnhakijoiden määrä oli runsaat 3 200 (TM:n työnvälitystilasto, lokakuu 2006). Suurin työttömien taiteilijoiden ryhmä (803 henkilöä) oli taideteollisuuden piiriin kuuluvat, kuten graafiset suunnittelijat, keramiikkataiteilijat, kuvittajat, tekstiilitaiteilijat. Työttömien osuus taiteilijakunnasta on kuitenkin ollut suurin tanssin ja kuvataiteen aloilla. Vastaavasti TM:n työnvälitystilaston mukaan vuonna 2006 tutkija-ammattista tulleita työttömiä työnhakijoita oli runsaat 2200.

Eräissä maissa (Irlanti, Hollanti) on erityisesti taiteilijoille omia perusturva- tai sosiaaliturvajärjestelmiä. Eri maiden olosuhteet ja sosiaaliturvan rakenne poikkeavat niin olennaisesti, ettei mainittujen järjestelmien – tai niiden osien – kopioiminen ole mahdollista. Siksi selvityksessä ei ole tehty kattavaa vertailua eri maiden työttömyysturvajärjestelmistä.

Hallitusohjelmassa sovitun mukaisesti hallitus on myös käynnistänyt komiteavalmistelun sosiaaliturvan kokonaisuudistukseksi, jonka tavoitteena on työn kannustavuuden parantaminen, köyhyyden vähentäminen sekä riittävän perusturvan tason turvaaminen kaikissa elämäntilanteissa. Sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä arvioidaan myös työttömyysturvan uudistaminen.

2. Säännökset

Selvitystyön kannalta keskeisiä ovat työttömyysturvalain ja sen nojalla annetut säännökset, jotka määrittävät yritystoimintaa sekä yritystoiminnan päättymistä ja keskeytymistä, opiskelua ja päätoimisen opiskelun päättymistä ja keskeytymistä sekä päätöksentekoprosessia, erityisesti työvoimapolitiittisen lausunnon antamista. Keskeinen merkitys on säännöksillä, jotka koskevat todistustaakkaa, toisin sanoen etuuden hakijan velvollisuutta antaa tietoja ja selvityksiä työvoimatoimistolle asiansa ratkaisemiseksi.

Yritystoiminta

Työttömyysturvalain 2 luvun 4 §:n mukaan henkilöllä ei ole oikeutta työttömyysetuuteen siltä ajalta, jona hän työllistyy päätoimisesti yrittäjänä tai sitä vastaavalla tavalla omassa työssään. Yrityksenä pidetään myös maatalousyrittäjä.

Henkilön, joka aloittaa lain 1 luvun 6 §:ssä tarkemmin määritellyn yritystoiminnan tai oman työn, katsotaan työllistyneen siinä päätoimisesti, jos toiminnan vaatima työmäärä on niin suuri, että se on esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle. Yritystoiminta voidaan katsoa aloitetuksi aikaisintaan varsinaisen tuotannollisen tai taloudellisen toiminnan aloittamisesta, ellei erityisistä syistä muuta johdu. Yritystoiminnan ja oman työn aloittamisajankohdasta säädetään tarkemmin valtioneuvoston asetuksella.

Jos toiminta ei ole henkilön omasta näkökulmasta riittävän tuottavaa, yrittäjän ja omassa työssään työllistyneen osalta lähtökohtana on, että henkilö itse tekee ensin oman työnsä ja sen kannattavuuden osalta tarpeelliseksi katsomansa ratkaisut. Tämän jälkeen työvoimatoimikunta tutkii ja ratkaisee esitetyn selvityksen perusteella ja sille työttömyysturvalain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla, onko työttömäksi jääneellä oikeus työttömyysturvaan. Em. kanta ja marssijärjestys ilmenee eduskunnan sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan tuoreesta mietinnöstä (StVM 26/2006 vp).

Yritystoiminta tai oma työ katsotaan sivutoimiseksi, jos henkilön työssäolon perusteella tai muutoin voidaan päätellä yritystoiminnan tai oman työn vaatiman työmäärän olevan niin vähäinen, ettei se ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle.

Yritystoiminnan päätyminen ja keskeytyminen

Työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:n 1 ja 2 momentin mukaan päätoimisesti yritystoiminnassa tai omassa työssään työllistyneen henkilön katsotaan edelleen työllistyneen siinä siihen ajankohtaan asti, jona yritystoiminta tai oma työ todistettavasti on lopetettu tai se on ollut yhdenjaksoisesti keskeytyneenä neljän kuukauden ajan.

Yritystoiminta tai oma työ katsotaan sivutoimiseksi, jos henkilö on ollut vähintään 10 kuukautta kyseiseen yritystoimintaan tai omaan työhön liittymättömässä kokoaikatyössä tai muutoin voidaan päätellä yritystoiminnan tai oman työn vaatiman työmäärän olevan niin vähäinen, ettei se ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle.

Pykälän 3-6 momentit koskevat tilanteita, joissa

- 1) henkilön päätoiminen työllistyminen on ollut satunnaista;
- 2) henkilön työ on loppunut tuotantosuunnan lopettamisen tai vastaavan syyn johdosta;
- 3) henkilöä on pidettävä palkansaajaan rinnastettavana yrittäjänä; tai
- 4) yritystoimintaa luonnonolosuhteista johtuen on pidettävä kausiluonteisena.

Viimeksi mainitut momentit eivät käytännössä tule sovellettaviksi jatko-opiskelijoihin, tutkijoihin tai taiteilijoihin.

Yritystoiminnan lopettamista ja keskeyttämistä on määritelty tarkemmin työttömyysetuuden työvoimapolitiittisista edellytyksistä annetun valtioneuvoston asetuksen (1351/2002) 2 §:ssä. Sen mukaan, jos muuhun arvioon ei ole aihetta, työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:ssä tarkoitettu yritystoiminta tai oma työ on katsottava lopetetuksi, kun:

- 1) tuomioistuimien on velallisen tai velkojan aloitteesta tehnyt päätöksen konkurssiin asettamisesta;
- 2) osakeyhtiö tai osuuskunta on asetettu selvitystilaan;
- 3) muun yhtiön kuin osakeyhtiön purkamisesta on tehty kaikkien yhtiömiesten kesken sopimus;
- 4) kun viranomaisen antaman todistuksen perusteella on ilmeistä, ettei yhtiön toimintaa jatketa; tai
- 5) ammatinharjoittaja on luopunut yrittäjien eläkelain (468/1969) tai maatalousyrittäjien eläkelain (467/1969) mukaisesta eläkevakuutuksesta ja muista yritystoimintaan tavanomaisesti liittyvistä vakuutuksista, tehnyt toiminnan lopettamisesta ilmoitukset vero- ja muille viranomaisille sekä luopunut yritystoiminnassa käyttämistään toimitiloista.

Muissa kuin konkurssitapauksissa yritystoiminnan lopettaminen edellyttää asetuksen mukaan lisäksi, että yritystoimintaan liittyvästä vaihto- ja käyttöomaisuudesta on luovuttu tai siitä on tehty myyntivoiton jaksottamiseksi etuuden maksajalle myyntivoittolaskelma. Jos vaihto- ja käyttöomaisuudesta ei ole luovuttu tai myyntivoittolaskelmaa ei ole esitetty, yritystoiminnan katsotaan keskeytyneen.

Opiskelu

Työttömyysturvalain 2 luvun 6 §:n mukaan päätoimisella opiskelijalla ei ole oikeutta työttömyysetuuteen. Rajoitus koskee myös päätoimisen opiskelun lomajaksoja.

Päätoimisina pidetään

- 1) opintoja, joiden tavoitteena on alemman tai ylemmän korkeakoulututkinnon tai ammattikorkeakoulututkinnon suorittaminen;
- 2) lukio-opintoja, kun niiden oppimäärän mukainen laajuus on yhteensä vähintään 75 kurssia; sisäoppilaitoksessa järjestetyt lukio-opinnot katsotaan kuitenkin aina päätoimisiksi; ja
- 3) ammatillisia ja muita opintoja, kun opintojen opintosuunnitelman mukainen laajuus on keskimäärin vähintään kolme opintoviikkoa opiskelukuukautta kohti, tai jollei opintojen laajuutta ole määritelty opintoviikkoina, opetusohjelman mukainen laajuus keskimäärin vähintään 25 viikkotuntia.

Pykälän 3 momentin mukaan henkilön aloittamaa muuta kuin edellä tarkoitettua opiskelua pidetään päätoimisena opiskeluna, jos opintojen vaatima työmäärä, ottaen huomioon opintojen opetusohjelman mukainen laajuus, opiskelun sitovuus, henkilön aikaisempi työssäolo ja

aiemmin hankkima koulutus, on niin suuri, että se on esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle työmarkkinoilla yleisesti sovellettavin ehdoin.

Päätoimisen opiskelun päätyminen ja keskeytyminen

Työttömyysturvalain 2 luvun 7 §:n mukaan päätoimisesti opiskelleen henkilön opiskelua pidetään päätoimisena siihen saakka, kun hän on todisteellisesti päättänyt opintonsa. Lukion tai perusopetuksen koko oppimäärää suorittavaa pidetään aina päätoimisena opiskelijana lukukauden päättymiseen saakka.

Työnhakijaa ei pidetä päätoimisena opiskelijana, jos opiskeluaikaisen vakiintuneen työssäolon tai yritystoiminnan harjoittamisen perusteella on ilmeistä, ettei opiskelu ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle.

Yliopisto-opiskelijaa, joka on keskeyttänyt opintonsa vähintään vuoden ajaksi, ei keskeytysaikana pidetä päätoimisena opiskelijana.

Työvoimapoliittinen lausunto

Päätöksen työttömyysetuuden myöntämisestä tekee työttömyyskassa tai Kansaneläkelaitos. Työvoimaviranomainen antaa lausunnon, joka työttömyysturvalain 1 luvun 4 §:n 3 momentin mukaan on etuuden maksajaa sitova. Lain 11 luvun 4 §:n 1 momentin mukaan työvoimatoimisto tai työvoimatoimikunta antaa työvoimapoliittisen lausunnon mm. 2 luvussa säädetyistä edellytyksistä. Työvoimapoliittisen lausunnon opiskelun ja yritystoiminnan vaikutuksesta antaa em. valtioneuvoston asetuksen 4 §:n työvoimatoimikunta.

Velvollisuus tietojen antamiseen

Työttömyysturvalain 11 luvun 2 §:n 2 ja 3 momentin mukaan työttömyysetuuden hakijan on esitettävä työvoimatoimikunnan tai työvoimatoimiston lausunnon edellyttämät häntä henkilökohtaisesti koskevat selvitykset työvoimatoimistolle sen määräämällä tavalla.

Jos etuuden saajan olosuhteissa tapahtuu sellainen muutos, joka saattaa vaikuttaa oikeuteen saada etuutta tai pienentää etuuden määrää, hänen tulee viipymättä ilmoittaa muutoksesta työttömyysetuuden maksajalle. Sellaisia olosuhteita koskevasta muutoksesta, joka kuuluu työvoimapoliittisen lausunnon piiriin, etuuden saajan tulee viipymättä ilmoittaa kuitenkin työvoimatoimistolle.

Ohjeet

Työministeriö ei ole antanut erikseen työttömyysturvaohjeita tieteen tai taiteen tekijöiden taikka apurahan saajien asemasta. Heihin liittyviä mainintoja on päätoimista opiskelua ja yritystoimintaa koskevissa ohjeissa.

3. Selvitysmiehen kuulemat tahot sekä käytössä olleet muut selvitykset

Selvitysmies osallistui 30.3.2007 ministeri Haataisen järjestämään kuulemistilaisuuteen, jossa olivat edustettuina:

Tieteentekijöiden liitto: toiminnanjohtaja Eeva Rantala, asiamies Tuuli Vänskä ja sosiaaliturvatyöryhmän puheenjohtaja Anu Suoranta;

Suomen Taiteilijaseura: puheenjohtaja Elena Näsänen ja lakimies Terhi Aaltonen.

Erilliseen taiteilijoiden sosiaaliturvaa koskevaan kuulemistilaisuuteen 14.5.2007 selvitysmies kutsui seuraavat tahot:

Suomen Näytelmäkirjailijaliitto: toiminnanjohtaja Markus Pyhältö;
 Finlands svenska författareförening: puheenjohtaja Mikaela Sundström;
 Suomen Kirjailijaliitto: toiminnanjohtaja Päivi Liedes;
 Suomen Säveltäjät: säveltäjä Riikka Talvitie ja toiminnanjohtaja Annu Mikkonen.

Suomen Taiteilijaseuran pääsihteeri Petra Havu osallistui kumpaankin kuulemistilaisuuteen.

Selvitysmies on yhdessä erityisavustaja Elina Moisioin kanssa kuullut Opettajien työttömyyskassaa (kassanjohtaja Stina Lundström ja lakimies Marjaana Maisonlahti).

Lisäksi apurahansaajien työttömyysturvaan liittyvistä erityiskysymyksistä ja ehdotuksista kirjalliset kommentit ovat antaneet em. tahot sekä:

- opetusministeriö
- sosiaali- ja terveysministeriö
- työministeriön TT-tiimi
- elokuva-ala (Dokumenttikilta ry, Suomen Elokuva- ja Videotyöntekijäin Liitto SET ry sekä Suomen Elokuvaohjaajien liitto SELO ry),
- Säätiöiden ja rahastojen neuvottelukunta,
- Suomen Akatemia,
- Suomen ylioppilaskuntien liitto, sekä
- Helsingin yliopiston tiedesäätiö.

Selvitystyössä on käyty läpi valituselinten (työttömyysturvalautakunta, nyttemmin työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta, ja vakuutusosasto) ratkaisuja pääosin tapaustuovisteluina, asiasta ylimmille lainvalvojille tehtyjä kanteluasioita sekä eduskunta-asiakirjoja, pääosin edustajien kirjallisia kysymyksiä ja niihin annettuja vastauksia.

Toimeksiannon mukaan selvitystyössä tuli ottaa huomioon aiemmat asiaa koskevat selvitykset. Tällaisia selvityksiä ovat toimeksiannossakin mainitut STM:n apurahansaajien sosiaaliturvaa selvittäneen työryhmän loppuraportti (STM:n julkaisu 2004:9) ja STM:ssä keväällä 2007 tehty jatkovalmistelu sekä OPM:n asettamien taiteilijoiden työllistämisedellytyksiä ja sosiaaliturvaa selvittäneiden toimikuntien TAISTO I ja II -työryhmien raportit, joista työttömyysturvaa on käsitelty kattavimmin viimeksi mainitussa raportissa (OPM:n työryhmien muistioita 22:2000). Lisäksi 16.5.2007 julkistettiin kaksi TM:n rahoittamaa tutkimusta, jotka sivuavat selvitystyön aihepiiriä: Yrittäjyyden ja palkkatyön rajapinnalla? (Työpoliittinen tutkimus 326) sekä Vastentahtoinen yrittäjyys (Työpoliittinen tutkimus 327).

”Kipupisteet”

Kuulemisissa ja saaduissa selvityksissä esitetyt työttömyysturvalain ja sen soveltamisen ”kipupisteet” voidaan tiivistää seuraavasti:

Tutkijat

- kokonaisharkinta jatko-opintojen sivutoimisuudesta/päätoimisuudesta
- jatko-opintojen keskeyttäminen
- suoraan perustutkinnon jälkeen aloitetut jatko-opinnot

- omassa työssä työllistymisen rajat
- apurahatyöskentely ja sen päättymisen

Taiteilijat

- kokonaisharkinta sivutoimisuudesta/päätoimisuudesta yrittäjiä koskevien säännösten perusteella
- taiteellisen toiminnan päättymisen ja keskeytyminen
- apurahatyöskentely

4. Säännösten soveltaminen jatko-opiskelijoihin, apurahatutkijoihin ja taiteilijoihin

Linjaukset työttömyysturvalain (TTL) työvoimapolitiittisten edellytysten soveltamisesta jatko-opiskelijoihin, apurahatutkijoihin ja taiteilijoihin voidaan kuvata pääpiirteittäin seuraavasti. Eräisiin erityiskysymyksiin liittyviä linjauksia tarkastellaan jäljempänä johtopäätösten ja ehdotusten yhteydessä.

Lisensiaattiopinnot, muu jatko- ja täydennyskoulutus yliopistoissa tai korkeakouluissa

Otsikossa mainittuja opintoja on käytännössä arvioitu TTL:n 2 luvun 6 §:n perusteella (päätoimista opiskelua koskeva pykälä). Jatkotutkintoihin sovelletaan mainitun pykälän 3 momentin mukaista kokonaisharkintaa (opintojen vaatima työmäärä niin suuri, että se on esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle työmarkkinoilla yleisesti sovellettavin ehdoin). Lähtökohtana on, että ne ovat pääsääntöisesti sivutoimista opiskelua, joten opintoja harjoittavalla on oikeus työttömyysetuuteen, jos sen muut myöntämisedellytykset täyttyvät.

Laissa tai muissakaan säännöksissä ei säädetä apurahojen tai stipendien vaikutuksesta. Kokonais- ja näyttöharkinnassa apuraha tai stipendi tukee arviota opiskelun päätoimisuudesta. Samoin opiskeluaikaisen työhistorian puuttuminen tai työnteon liittyminen ainoastaan opiskeluun tukee ratkaisukäytännössä arviota, että opinnot ovat päätoimisia. Oikeuskäytäntö on täysin vakiintunut tilanteissa, joissa työttömyysturvan hakija ei ole perustutkinnon ja jatko-opintojen välillä ollut työssä: suoraan perustutkinnon jälkeen aloitetut jatko-opinnot ovat päätoimisia opintoja, koska perus- ja jatko-opinnot muodostavat yhden edelleen jatkuvan opiskelukokonaisuuden. Myös väitöskirjan tekijä voi olla päätoiminen opiskelija, jos opinnot ovat yksi kokonaisuus.

Jos opinnot on katsottu päätoimisiksi, oikeus työttömyysetuuteen voi TTL 2 luvun 7 §:n mukaan alkaa, kun opiskelija on päättänyt opintonsa. Yksiselitteisimpiä tilanteita ovat luonnollisesti valmistuminen tai eroaminen oppilaitoksesta.

Päätoimiset opinnot voivat myös muuttua kesken opiskelun sivutoimisiksi. Edellytyksenä on, että opiskelija on opintojen ohella vakiintuneesti työssä (vähintään 10 kuukautta) tai työllistynyt vakiintuneesti yritystoiminnassa ja opinnot ovat tällöin edenneet normaalisti.

Väitöskirjan tekijät ja muut tieteellistä tutkimustoimintaa harjoittavat sekä taiteilijat

Otsikossa mainitun toiminnan harjoittajaa arvioidaan usein TTL 2 luvun 4 §:n perusteella (ns. yrittäjäpykälä). Säännös perustuu samanlaiseen kokonaisharkintaan kuin edellä kuvatun opiskelijapykälän 3 momentti. Soveltamiskäytäntöä värittää kuitenkin yrittäjien sosiaaliturvan peruseriaate: sosiaaliturvalla ei kateta yritystoimintaan liittyvää riskiä.

Jos omassa työssä työllistyminen on ollut päätoimista, oikeus työttömyysetuuteen voi TTL 2 luvun 5 §:n mukaan alkaa, kun toiminta on todistettavasti lopetettu kokonaan tai se on ollut yhdenjaksoisesti keskeytyneenä vähintään 4 kuukauden ajan.

Aiemmin päätoiminen toiminta voi myös muuttua sivutoimiseksi, jos henkilö on vähintään 10 kuukautta työssä tai sivutoimiseksi muuttuminen voidaan todeta muutoin. Päätoimista opiskelua koskevasta säännöksestä poiketen palkkatyöltä edellytetään, että se on yritystoimintaan liittymätöntä.

Apuraha, erityisesti työskentelyapuraha on painava osoitus toiminnan päätoimisuudesta ainakin apurahakaudella tai aikana, jona sen turvin tarkoitus työskennellä. Apurahan päättyminen vähentää taloudellisia mahdollisuuksia toiminnan harjoittamiseen, mutta ei välttämättä osoita omassa työssä työllistymisen päättymistä.

5. Johtopäätökset

Taustaa

Useissa maissa työttömyysturva on rajattu ainoastaan palkkatyötaustaisten työnhakijoiden oikeudeksi, joissakin maissa edes kaikki palkansaajat eivät kuulu työttömyysturvan piiriin. Muiden kuin työsuhteessa olevien tutkijoiden ja taiteilijoiden kuuluminen järjestelmän piiriin ei kansainvälisesti katsottuna ole lainkaan itsestäänselvyys.

Suomalainen työttömyysturvajärjestelmä on kattava, koska sen piiriin kuuluvat myös yrittäjät, ammatinharjoittajat ja omassa työssään työllistyneet. Olennaista on, että muunkin kuin palkkatyön perusteella Suomessa voi syntyä oikeus myös ansioon suhteutettuun työttömyyspäivärahaan (tosin apuraha verottomana tulona ei nykyjärjestelmässä kartuta työttömyysturvan työssäoloehtoa, eikä se ole työttömyyspäivärahan perusteena olevaa palkkaa).

Koko työttömyysturvajärjestelmän tarkoituksena on turvata työmarkkinoiden käytettävissä olevien työttömien toimeentuloa sinä aikana, kun he pyrkivät aktiivisesti saamaan työtä tai pääsemään työllistymistään tukeviin toimenpiteisiin. Siten ei ole tarkoituksenmukaista eikä hyväksyttävää tukea aktiivista päätoimista opiskelua tai tieteellisen tutkimustyön tekemistä taikka omaa taiteellista toimintaa työttömyysturvalla. Periaate on riippumaton siitä, tuottaako päätoimisena harjoitettu tieteen tai taiteen tekeminen riittävän toimeentulon.

Toisaalta työttömyysturvalain soveltamiseen muihin kuin palkansaajiin liittyy rakenteellisiakin vaikeuksia. Jo 1990-luvun alkupuolella työttömyysturvan laajennusta valmisteltaessa oli selvää, ettei etuuden saamisedellytysten soveltaminen esimerkiksi taiteilijoihin ole lainkaan yksiselitteistä.

Yleisiä johtopäätöksiä

Selvitystyöhön liittyvissä kuulemistilaisuuksissa työttömyysturvan kehittämiseksi on esitetty kaksi toisilleen osin vaikeasti yhteen sovitettavaa tavoitetta: toisaalta soveltamiskäytännön tulisi olla nykyistä yhdenmukaisempaa, toisaalta yksittäistä päätöstä tehtäessä tulisi ottaa nykyistä paremmin huomioon etuuden hakijan yksilölliset olosuhteet.

Tieteen ja taiteen tekijöiden osalta työttömyysturvapäätöksentekoon liittyy tekijöitä, joiden johdosta työttömyysturvalain soveltaminen on poikkeuksellisen haastavaa, kuten:

- taiteilijan ura ja jatkotutkinnon suorittaminen tapahtuu usein niin, että henkilön asema vaihtuu useitakin kertoja. Tutkija voi toimia osan ajasta yliopistotehtävissä (assistenttina, tutkijakoulutettuna), apurahatutkijana, työssä joko ammattiaan vastaavissa tehtävissä tai muussa työssä sekä työmarkkinoiden ulkopuolella. Vastaavasti taiteilijan kohdalla apurahakaudet ja stipendit, palkkatyö erityisesti opetustehtävissä sekä omaehtoinen työskentely voivat vaihdella ja limittyä.
- Selvää on, ettei nykyinen henkilön tiettyyn statukseen perustuva sosiaaliturvajärjestelmä riittävän hyvin yleisemminkään ”istu” pirstaloituviin tai vaihteleviin työskentelytapoihin ja tulonlähteisiin,
- työttömyysturvan saamisedellytysten tutkiminen on luonteeltaan massapäätöksentekoa. Työvoimatoimistot ja –toimikunnat antanevat edelleen yli miljoona erilaista työvoimapoliittista lausuntoa vuosittain. Massapäätöksenteko ei luonnollisesti vapauta velvollisuudesta tutkia kunkin hakijan oikeus etuuteen lain mukaisesti. Päätöksenteon luonteesta kuitenkin seuraa, että keskeisten kriteerien (esim. työllistyy niin, että toiminta on esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle työmarkkinoilla yleisesti sovellettavin ehdoin) tulkinnalle ja esitettävälle näytölle on asetettava tietty yleinen taso. Päätöksenteko, joka perustuisi yksittäisen virkamiehen näkemykseen siitä, että kyseinen etuuden hakija on keskimääräistä lahjakkaampi, ahkerampi tai luotettavampi (tai päinvastoin), ei oikeusvarmuuden kannalta ole mahdollista,
- luova työ on aina vahvasti sidottu tekijänsä omaan persoonaan ja osaamiseen. Luovan työn tekeminen edellyttää ammattitaidon ylläpitoa myös työttömyysaikana. Jos pelkästään ammattitaidon ja muiden valmiuksien ylläpito tulkitaan työttömyysturvan esteeksi, mahdollisuudet harjoittaa ammattiaan tulevaisuudessa vaarantuvat eräillä aloilla peruuttamattomastikin,
- työttömyysturvan perustana on, että aiemmin päätoimisen toiminnan lopettamisesta, keskeyttämisestä tai muuttumisesta sivutoimiseksi on esitettävä selvitys. Päätoimisen yritystoiminnan osalta edellytetään lisäksi, että toiminnan väheneminen ei johdu normaaliin liiketoimintariskiin kuuluvasta syystä. Toiminnan päättymistä ja keskeyttämisestä koskevat asetustasoiset säännökset on kirjoitettu voittoa tavoittelevan yritystoiminnan näkökulmasta ja niissä kiinnitetään huomiota yhtiön purkamiseen, vaihto- ja käyttöomaisuudesta luopumiseen, yritystoimintaan tavanomaisesti liittyvien ilmoitusten tekemiseen ja vakuutusten irtisanomiseen sekä liiketoiminnassa käytetyistä toimitiloista. Erityisesti tutkijoiden ja vapaiden taiteilijoiden ammatinharjoittamiseen ei välttämättä liity erityisiä investointeja tai toimitiloja, yhtiöistä puhumattakaan.

Ratkaisukäytännön arviointia

Tämän selvitystyön ensisijaisena tarkoituksena on parantaa tieteen ja taiteen tekijöiden työttömyysturvaa lainsäädäntöä tarkistamalla. Tästä syystä selvitystyön kohteena on ollut vain sellaisia päätöksiä, joissa etuuden hakija on saanut työttömyyskassalta tai Kansaneläkelaitokselta kielteisen, työvoimaviranomaisen sitovaan lausuntoon perustuvan päätöksen. Osassa päätöksiä on valitettu työttömyysturvalautakuntaan (nykyään: työttömyysturvan muutoksenhakulautakunta) ja selvästi harvemmin edelleen vakuutusoikeuteen. Osassa tapauksia valitusprosessi on kesken.

Se seikka, että tarkastelussa on pelkästään päätöksiä, joissa oikeus on evätty, antaa kokonaisuudesta vinon kuvan. Enemmistö etuuden hakijoista toki saa työttömyysturvansa ongelmitta, jos etuuden saamisedellytykset täyttyvät.

Päätoimista opiskelua ja yritystoimintaa koskevat säännökset ovat joustavia kokonaisharkintaa edellyttäviä normeja. Niissä käytetään väljiä ilmaisuja ja luetellaan esimerkinomaisia

tunnusmerkkejä kokonaisharkinnan perustaksi. Sääntelytapa on ainoa mahdollinen ottaen huomioon erilaisten opiskeluun ja yritystoimintaan liittyvien tapausten kirjon. Se antaa soveltajalle useimmiten liikkumavaraa harkintavallan käyttöön.

Selvitystyön yhteydessä ei ole tullut esiin yhtään tapausta, jossa työvoimatoimikunnan päätös olisi ollut lain sanamuodon vastainen tai toimikunta olisi asiakirjoista ilmenevän selvityksen mukaan ylittänyt sille kuuluvan harkintavallan. Samoin niissä muutoksenhakuelinten ratkaisuuissa, joissa päätöstä oli muutettu, muutoksen perusteena oli harvoin säännösten tulkintaan syy. Päätöksen muuttaminen perustui erilaiseen (useimmiten kyllä oikeudenmukaisempaan) kokonaisharkintaan tai näytön arviointiin toisella tavalla kuin työvoimatoimikunta oli tehnyt.

Edellä sanottu ei poista kahta kiistatonta tosiasiaa:

1. Erityisesti tutkijoiden joukossa epäluottamus työvoimaviranomaisten päätöksentekoa kohtaan on osin syvä.
2. Lähtökohtana tulee olla, että etuusjärjestelmät sopeutuvat kehitykseen ja ihmisten olosuhteisiin, eikä päinvastoin. Tieteen ja taiteen tekijöiden työttömyysturvassa on ongelmakohtia, joita on tarpeen ja mahdollista poistaa osin säännöksiä muuttamalla, osin muilla toimenpiteillä. Kehittämistarpeita liittyy
 - päätöksenteon perustana olevaan tietopohjaan sekä yleisemmin yhteiseen ymmärrykseen viranomaisen ja asiakkaan välillä,
 - sosiaaliturvan rakenteeseen kokonaisuutena,
 - työttömyysturvan saamisedellytyksiä ja työnhakijalta edellytettävää näyttöä koskevien vaatimusten täsmällisyyteen ja oikeudenmukaisuuteen,
 - luovan työn yleisiin edellytyksiin yhteiskunnassa.

6. Selvitysmiehen ehdotukset ja kannanotot

Tämän selvitystyön tavoitteena on tutkijoita ja taiteilijoita koskevien työttömyysturvaan liittyvien työvoimaviranomaisen lausuntojen parempi ennustettavuus ja yhtenäisyys eri tutkija- ja taiteilija-ammattien välillä ja sisällä. Toimeksiannon mukaisesti jäljempänä esitetään eräitä säädösmuutoksia ja muita keinoja, joilla tutkijoiden ja taiteilijoiden työvoimapolitiittista asemaa arvioitaessa voitaisiin tasapuolisesti ja oikeudenmukaisesti ottaa huomioon ammattien erityisluonne. Muutoksilla helpotettaisiin pääsyä työttömyysturvan piiriin eräissä tilanteissa, joissa turvan epääminen nykytilanteessa on kohtuutonta tai ratkaisu joudutaan tekemään pelkästään sillä perusteella, uskotaanko etuuden hakijaa vai ei.

6.1. Yhteisen ymmärryksen lisääminen

Apurahatutkijoiden sekä taiteilijoiden ammattiin ja työoikeudelliseen asemaan liittyvät seikat aiheuttavat epäselvyyksiä heidän ja viranomaisen välillä. Epäselvyydet vaihtelevat päätöksistä, joiden oikeellisuutta ja tietopohjaa voidaan perustellusti kritisoida, tilanteisiin, joissa sinänsä oikea ja oikeudenmukainen päätös aiheuttaa asiakkaalle tarpeetonta mielipahaa. Siten ei ole kyse yksin päätösten lainmukaisuudesta ja oikeellisuudesta, vaan myös työttömyysturva-asioiden valmistelusta ja perustelemisesta.

Kaikella luovalla työllä on yhtenäisiä piirteitä, jotka erottavat sen muusta palkansaajana tai yrittäjänä tehdystä ansiotyöstä. Erilaiseen luovaan työhön liittyy toisistaan poikkeavia erityispiirteitä. Tutkijoiden ja taiteilijoiden tilanteessa on eroja. Ainakin osalla tutkijoista apurahalla työskentely on tavallaan "kertaluonteista" liittyen esimerkiksi väitöskirjan tekemiseen, kun taas tiettyjen alojen taiteilijoilla apurahalla työskentely on olennainen edellytys taiteellisen toiminnan

jatkuvuudelle. Erityisesti taiteilijoilla voi olla useita erilaisia (esimerkiksi valtion, säätiön, kunnan, alueen) apurahoja ajallisesti päällekkäin tai limittäin. Kun tässä mietinnössä puhutaan "apurahan päättymisestä", sillä tarkoitetaan sekä tilanteita, joissa tietty apurahakausi päättyy, sekä tilanteita, joissa (taiteellisen) toiminnan rahoitus päättyy.

Huomattavia eroja esiintyy sekä eri taidelajien edustajien että saman alan taiteilijoiden välillä riippuen heidän toimintansa luonteesta ja myös heidän taloudellisesta menestyksestään. Taiteenalojen väliset erot ovat riippuvaisia toiminnan luonteesta, mutta ennen kaikkea työmarkkina- asemasta eli siitä, toimitaanko työsuhteessa, freelancerina vai vapaana taiteilijana.

Huomionarvoista on, että useat taiteilijaryhmät eivät TAISTO -työryhmissä tai muissakaan yhteyksissä ole kokeneet erityisen ongelmalliseksi rajanvetoa työttömyyteen, vaan heidän osalta työttömyysturvaan liittyvät ongelmakohdat olivat toisaalla. Näyttämötaiteilijat eivät ole kokeneet erityiseksi ongelmaksi rajanvetoa työttömyyteen, koska he pääsääntöisesti työskentelevät työnantajan johdon ja valvonnan alaisena. Esittävän taiteen (näyttämötaide, tanssi, musiikki) osalta ongelmana on ollut työssäoloehdon täyttyminen ja erityisesti se, ettei usein pitkäänkin harjoitteluaikaa ole katsottu työssäoloksi.

Määrällisesti tutkijoita ja taiteilijoita on työvoimatoimiston muihin työnhakijaryhmiin verrattuna vähän. Se, että kyseessä on harvinainen asiakas, ei poista velvollisuutta kohdella häntä yhdenvertaisesti muiden kansalaisryhmien kanssa. Todennäköisesti merkittävä osa palveluihin ja työttömyysturva-asioihin liittyvistä ongelmista tai väärinkäsityksistä olisi vältettävissä, jos asiakaspalvelussa puhutaan samaa kieltä ”tiskin kummallakin puolella”. Siksi on tarpeen lisätä työhallinnon tietämystä ja osaamista tutkijan ja taiteilijan ammattiin ja ammatinharjoittamiseen liittyvistä erityispiirteistä. Tavoite on yhdenmukainen myös viranomaisen neuvonta- ja selvittämisvelvollisuutta koskevan lainsäädännön tavoitteiden kanssa.

Ehdotus: Työvoimahallinnon palvelua kehitetään niin, että luodaan tutkijoiden ja taiteilijoiden asioihin perehtyneiden neuvojien verkosto. Verkosto toteutetaan palkkaamalla tai kouluttamalla muutamaan suurimpaan työvoimatoimistoon taiteilijoiden ja tieteen tekijöiden erityiskysymyksiä tuntevia työvoimaneuvojia.

Ehdotus verkostosta esitettiin jo TAISTO II -työryhmän loppuraportissa vuonna 2000.

Ehdotus: Verkostomallin ohella työttömyysturva-asioden käsittelyä olisi mahdollista tehostaa ja yhdenmukaistaa keskittämällä asioiden käsittely tiettyihin työvoimatoimikuntiin tai perehdyttämällä jonkun TE-keskuksen työttömyysturva-asiamies tutkijoiden ja taiteilijoiden työttömyysturvan erityiskysymyksiin ja toimimaan ratkaisukäytännön yhdenmukaistajana koko maassa.

Samassa yhteydessä työttömälle työnhakijalle osoitettua selvityspyyntöä kehitettäisiin nykyistä ohjaavammaksi ja informatiivisemmaksi niin, että siinä mm. mahdollisuuksien mukaan yksilöitäisiin selvitykset, jota työnhakija voi asiassaan esittää.

Verkoston tarkoituksena on parantaa palvelua ja päätösten oikeudenmukaisuutta lisäämällä viranomaisten tietämystä. Esimerkiksi verohallinnon käsikirjaan otettiin aikoinaan kuvaus taiteilijan määrittelyssä käytettävistä kriteereistä. Tietämyksen kartuttaminen ei liene yksin työhallinnon sisäisin toimin mahdollista. Avainasemassa verkoston tietopohjan luomisessa ja erityiskysymysten esiin tuomisessa ovatkin tutkijoiden ja taiteilijoiden oloja tuntevat viranomaiset (erityisesti OPM) ja heitä edustavat järjestöt. Samoin yhteinen ymmärrys edellyttää viranomaisten, etuuden maksajien

sekä järjestöjen ja muiden tahojen yhtenevää käsitystä velvollisuudesta ottaa työtä vastaan ja laajemminkin siitä, missä tarkoituksessa työttömyysturvaa maksetaan.

Ehdotus: Vastuu verkoston kokoamisesta ja resursseista on työvoimaviranomaisella. Työhallinnon verkoston tietopohjan lisäämisestä (koulutus, ohjeiden ja käsikirjojen laatiminen) ovat osaltaan vastuussa asiantuntijaviranomaiset ja tutkijoita tai taiteilijoita edustavat järjestöt sekä työttömyyskassat, joissa heitä on vakuutettuina. Erityisen tärkeitä on informaatio eri tieteen ja taiteen alojen erityisluonteesta sekä myönnettävistä apurahoista ja stipendeistä, mukaan lukien apurahojen myöntämiskäytännöt. Välttämätöntä on lisäksi, että eri tahoilla on yhteinen ymmärrys työttömyysturvajärjestelmän tarkoituseristä ja luonteesta.

6.2. Taiteilijat ja tutkijat – yrittäjäkö?

Yrittäjyyden ja palkkatyön rajapinnalla

Työsopimuksessa työntekijä sitoutuu tekemään työtä työnantajan johdon ja valvonnan alaisena ja palkkaa tai muuta vastiketta vastaan. Työsopimus voidaan tehdä kaikenlaisesta työstä. Yrittäjä puolestaan vastaa työnsä lopputuloksesta ja kantaa taloudellisen riskin toimintansa kannattavuudesta. Laajasti ottaen yritystoiminnan käsite kattaa siten kaikki muut työmarkkinoilla tehdyt työskentelymuodot kuin palkkatyön. Vaikka työmarkkinoiden "perussuhteita" onkin vain kaksi, ei niiden välinen rajanveto kaikissa tilanteissa ole lainkaan selvä. Eri hallinnonalojen lainsäädännössä käytetty yrittäjä-käsite on joskus merkittävästi laajempi kuin yleisessä kielenkäytössä.

Palkkatyön ja yritystoiminnan välillä on määrittelemätön alue, jolla työskentelevä voi olla joko itsenäinen yrittäjä tai ammatinharjoittaja tai palkansaaja. Työmarkkinoilla on nähtävissä suuntaus kohti "yrittäjämäisempää" työskentelytapaa, joka lisää rajanveto-ongelmia ja niiden vaikutuksia. Rajatapauksissa keskeinen tunnusmerkki on toimeksiantajan oikeus johtaa ja valvoa työn tekemistä. Johto- ja valvontaoikeutta määriteltäessä merkitystä on tosiasiallisen johdon lisäksi sillä, kenen välineillä ja kenen määräämänä ajankohtana työ tehdään sekä muilla vastaavilla seikoilla.

Taiteilijoiden, ja osin myös tutkijoiden kohdalla on usein kyse siitä, että henkilö valmistaa itsenäisesti suoritteiden olematta työnjohdollisen määräysvallan alaisena. Työmarkkinoiden perussuhteiden mukaan arvioituna kyseessä on omalla riskillä harjoitettu toiminta, joka kuitenkin olennaisesti poikkeaa perinteisestä yritystoiminnasta. Tällä rajapinnalla toimeentulo muodostuu eri lähteistä. Yrittäjyys voi olla sivutoimista tai ajoittain toistuvaa. Työtä tehdään usein yksin ja pienillä investoinneilla. Toisaalta, vaikka toiminnassa ei aina olekaan liiketoiminnan tunnuspiirteitä, voi työnteko olla hyvinkin ammattimaista ja yrittäjämäistä.

Yrittäjyyden ja palkkatyön rajapinnalla –tutkimuksen mukaan freelance-journalistit ja kuvataiteilijat kokevat kantavansa itse vastuun omista työtavoistaan, tulojen hankkimisesta sekä toiminnan kuluista. Työ myös edellyttää innovatiivisuutta ja jatkuvaa uudistumista. Erityisesti kuvataiteilijoiden oma suhtautuminen yrittäjyyteen on kuitenkin usein ristiriitaista. He kokevat olevansa ensisijaisesti taiteen tekijöitä, eivätkä identifioitu viranomaisten ja toimeksiantajien määrittelemiksi palkansaajiksi tai yrittäjiksi.

Myöskään monet kääntäjät ja tulkit eivät em. tutkimuksen mukaan koe olevansa perinteisessä

mielessä yrittäjiä. Harjoitettua toimintaa ei ole organisoitu yrittäjämäisesti ja työn sisällössä on varsin vähän yrittäjämäisiä piirteitä. Freelance-journalisteille yrittäjäyys puolestaan näyttäytyy houkuttelevana mahdollisuutena. Kun toiminnassa yleensä käytetään omia työvälineitä, on näiden henkilöiden katsottu olevan yritystoimintaa harjoittavia tai vastaavalla tavalla omassa työssään työllistyviä ilman, että perinteisen yrittäjäyden muut tunnusmerkit toteutuvat.

Muuttuvan työelämän sekä pirstaloituvien ja monimuotoistuvien työntekomuotojen yleistymisen on yksi keskeisimpiä haasteita syyperusteisen sosiaaliturvan kehittämisessä. Se ei ole ratkaistavissa yksin työttömyysturvan osalta, vaan kysymys edellyttää laajapohjaista valmistelua.

Ehdotus: Uudistettaessa sosiaaliturvaa esimerkiksi valtioneuvoston asettamassa sosiaaliturvan uudistamiskomiteassa yhdeksi keskeiseksi tavoitteeksi tulisi ottaa sellainen sosiaaliturvajärjestelmä, jonka saamisedellytyksissä ja rahoituksessa otetaan nykyistä paremmin huomioon pirstaloituvat ja monimuotoistuvat työnteon muodot.

Taide - yritystoimintaa vai omaa työtä?

Kitkatekijä työttömyysturvalain soveltamisessa on luovaa työtä tekevän, erityisesti taiteilijan työn kohtelu yritystoiminnan nimikkeellä.

Normaalin kielenkäytön mukaan yrittäjällä tarkoitetaan suoranaiseen ja välittömään taloudelliseen tuottoon pyrkivää. Yritystoiminnan käsite ei sinänsä ole sidottu juridiseen muotoon, esimerkiksi toiminnan harjoittamiseen yhtiömuodossa, vaan kattaa myös itsenäiset ammatinharjoittajat. Yritys pyrkii tuottamaan voittoa, hyvällä tai huonolla menestyksellä. Käsite "yrittäjäyden riski" pitää sisällään taloudellisen tappion riskin.

Varsinaisina yrittäjinä rekisteröidyssä yhtiössä työskentelee hyvin pieni määrä taiteilijoita. Syinä yritysmuotoisen toiminnan "vierastamiseen" on esitetty mm. seuraavat syyt:

- Sosiaaliturvan kannalta YEL-työtulo soveltuu huonosti sosiaaliturvan laskentaperusteeksi, sillä se perustuu henkilön itsensä arvioimaan työtuloon eikä todellisiin ansioihin;
- Osa taiteilijan tuloista on usein ansaittu palkansaajana, osa taas on muuta tuloa. Tulot saattavat vaihdella huomattavasti vuosittain. Taiteilijan ei ole kannattavaa perustaa yritystä sellaisessa tilanteessa, jossa hänen yrittäjätulonsa on epäsäännöllistä ja pieni osa kokonaisansiosta;
- Monet taiteilijat opettavat taiteellisen työnsä ohella. Opetustoimipaikkoina ovat korkeakoulut, ammattikorkeakoulut, musiikkiopistot jne. Nämä oppilaitokset eivät voi maksaa, tai eivät käytännössä maksa, opettajien palkkoja yritykselle;
- Tekijänoikeuskorvaukset ovat olennainen tulonlähde. Tekijänoikeuksien hallinnointi yrityksen kautta on hankalaa, sillä taiteilija ei voi siirtää tekijänoikeuksiaan omistamalleen yritykselle;
- Työskentelyapurahat myönnetään taiteilijalle henkilökohtaisesti.

Taiteilijoiden ammattikunta on monilla yhteiskuntapolitiikan sektoreilla tunnustettu omaksi erityisryhmäkseen. Taiteilijan työn kohdalla puhutaan tavallaan kutsumusammattista. Siinä missä yrittäjä tavoittelee yritystoiminnallaan tuottavuutta, tekee taiteilija valintoja "esteettisin kriteerein". Taiteilijan työhön toki liittyy riski, mutta se on voittopuolisesti esteettinen tai joskus jopa sosiaalinen, yhteiskunnallinen tai poliittinen.

Taiteilijan toiminnastaan saamien tulojen määrä ei useinkaan ole järkevässä suhteessa hänen työpanokseensa ja hänelle aiheutuneisiin kustannuksiin. On itse asiassa suhteellisen harvinaista, että

taideteokset tuottavat voittoa. Niistä saatava taloudellinen hyöty on useilla taiteenaloilla riittämätön edes kattamaan tekijän elinkustannuksia. Taiteilijoiden taloudellinen riski liittyy perustoimeentulon epävarmuuteen.

Taiteilijoille on esimerkiksi verotuksessa omat säännöksensä. Työttömyysturvassa omia säännöksiä ei ole. Työttömyysturvalain 2 luvun 4 ja 5 §:ssä säädetään varsinaisen yritystoiminnan (yhtiömuodossa tai ammatinharjoittajana harjoitettu taloudellinen toiminta) omasta työstä. Käsitteellisesti oma työ rinnastuu yritystoimintaan siinä mielessä, että se lähtökohtaisesti tehdään ilman työsopimuslaissa tarkoitettua johtoa ja valvontaa. Säännöstä omasta työstä sovelletaan laajaan joukkoon suhteellisen itsenäisesti suoritettavaa työtä, jossa tavoitteena ei ole ainakaan välitön taloudellinen voitto. Siten yrittäjän riskin suhteen oma työ ei rinnastu yritystoimintaan. Oikeuskäytännön ja työministeriön soveltamisohjeiden mukaan kyseisen lainkohdan nojalla arvioidaan esimerkiksi omaishoitajan ja omaa taloa rakentavan rakennusalan ammattilaisen työmäärää. Muiden kuin yritysmuodossa toimivien taiteilijoiden työllistymistä on vakiintuneesti arvioitu omana työnä.

Taiteellinen toiminta on tuotannollista ja em. rajoissa myös taloudellista toimintaa. Sinänsä omaa työtä koskeva säännös on oikea ja riittävä arvioimaan em. taiteilijoiden (ja myös tutkijoiden) työllistymistä. Ongelmallista säännöksen selkeyden ja soveltamisen legitimitetin kannalta on, ettei itse pykälässä lainkaan määritellä oman työn käsitettä. Siksi laissa pitäisi nykyistä selvemmin tehdä jako toisaalta yritysmuodossa yrittävään tai ammatinharjoittajaan, toisaalta omaan työhön, joka tähtää toisenlaiseen hyötyyn kuin varsinainen yritystoiminta.

Ehdotus: Säännösten selkeyttämiseksi työttömyysturvalain 2 luvun 4 §:ää muutetaan niin, että siinä määritellään ainakin esimerkkeinä, mitä omalla työllä tarkoitetaan. Määrittelyn tulee olla yleinen, ts. laajempi kuin pelkästään taiteilijoita (ja tutkijoita) koskeva. Vaihtoehtoisesti omaa työtä koskeva voitaisiin erottaa omaksi pykäläkseen.

Oman työn ja vähäisemmän riskin määrittely lain tasolla laiventaisi myös mahdollisuuksia arvioida toiminnan muuttuneen sivutoimiseksi. Yritystoiminnan päättymistä tai keskeytymistä koskevan työttömyysturvalain 2 luvun 5 §:n mukaan "...oma työ katsotaan sivutoimiseksi, jos ...tai muutoin voidaan päätellä...oman työn vaatiman työn työmäärän olevan niin vähäinen, ettei se ole esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle."

Päätoimisesti omassa työssään työllistyneen henkilön katsotaan edelleen työllistyvän siinä siihen ajankohtaan asti, jona oma työ todistettavasti on lopetettu tai se on ollut yhdenjaksoisesti keskeytyneenä neljän kuukauden ajan. Työministeriön ohjeen mukaan (kohta 5.5) "Omassa työssään päätoimisesti aiemmin työllistynyt henkilö tulee oikeutetuksi työttömyysetuuteen hänet työllistäneen toiminnan päättyessä."

Työttömyysetuuden työvoimapolitiisista edellytyksistä annetun asetuksen 2 §:ssä on säädetty selvityksistä, joita yritystoiminnan lopettamisesta ja keskeyttämisestä edellytetään. Sääntely nojautuu ajatukseen yrittäjäriskistä, jota ei sosiaaliturvalla kateta. Yritystoiminnan väheneminen, sen muuttuminen kannattamattomaksi tai tilapäinen keskeytys yritystoiminnassa eivät oikeuta työttömyysturvaan, vaan aiemmin päätoimista yritystoimintaa pidetään edelleen päätoimisena. Työttömyysturva-oikeus voi alkaa vasta, kun yritystoiminta on päättynyt pakkotäytäntöönpanoon, ts. konkurssiin tai selvitystilaan, taikka yritystoimintaa harjoittava on vetänyt toiminnan kannattamattomuudesta johtopäätökset ja lopettanut taikka keskeyttänyt toimintansa.

Valtaosaan taiteellista toimintaa tai muuta omaa työtä harjoittaneen toimintaa ei ole oikein eikä kohtuullista liittää yrittäjäriskiä. Ongelmallista on, ettei työttömyysturvalaissa tai mainitussa asetuksessa ei säädetä siitä, millä edellytyksillä omassa työssä työllistyminen päättyy ja miten sen voi keskeyttää, eikä siitä, kuinka omassa työssä työllistymisen käytännössä voi osoittaa päättyneen.

Ehdotus: Mainitun asetuksen 2 §:ää täsmennetään ottamalla yleiset säännökset oman työn päättymisestä ja keskeytymisestä. Sääntelyn lähtökohtana tulee olla, että omaan työhön ei liity yrittäjäriskiä, työttömyysturvalaissa olevaa ilmaisua ”...ilmoitusten ja toimenpiteiden perusteella on pääteltävissä, että tuotannollinen ja taloudellinen toiminta on keskeytetty.” tulkitaan oman työn osalta lievemmin kuin varsinaisessa yritystoiminnassa, ja toimintaa voidaan pitää keskeytettynä, jos taiteilijan tai tutkijan toiminta keskeytysaikana on pelkästään oman ammattitaidon tai ammatillisten valmiuksien ylläpitoa.

Onko väitöskirjan teko opiskelua vai omaa työtä?

Lisensiaattiopintoja sekä muuta jatko- tai täydennyskoulutusta yliopistossa tai korkeakoulussa suorittaviin henkilöihin sovelletaan TTL:n 2 luvun 6 ja 7 §:ien opiskelua koskevia säännöksiä. Työministeriön opiskelua ja työttömyysturvaa koskevan ohjeen (O/23/2003 TM) mukaan (kohta 3.) jatko-opinnot yliopistoissa ja korkeakouluissa ovat lähtökohtaisesti sivutoimista opiskelua, ja henkilöllä voi olla opinnoista huolimatta oikeus työttömyysetuuteen, mikäli hän täyttää muut etuuden saamisen edellytykset.

Väitöskirjan tekijöihin sekä muuta tieteellistä tutkimustoimintaa harjoittaneisiin henkilöihin sovelletaan usein TTL:n 2 luvun 4 ja 5 §:ien omassa työssä työllistymistä koskevia säännöksiä.

Oikeuskäytäntöä tarkasteltaessa jatko-opintoja harjoittavaa, varsinkin apurahan saajaa, arvioidaan joskus opiskelun vaikutusta ja joskus yritystoimintaa sääntelevien pykäliden kautta.

Lisensiaattitutkinnon ja eräiden muiden jatko-opintojen osalta käytäntö näyttää suhteellisen yhtenäiseltä: niitä arvioidaan opiskeluna. Sen sijaan muiden tutkijoiden osalta oikeusperusta ohjeistuksesta huolimatta ”heittelee” ilman, että eroille olisi ainakaan ilmeistä selitystä, tai että selkeää linjausta näiden kahden säännöksen välisestä rajasta olisi tietoisesti tehty.

Sinänsä kummassakin säännöksessä harkinta harjoitetun toiminnan päätoimisuudesta tapahtuu samoilla (esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle) kriteereillä, joten tässä suhteessa TTL:n 2 luvun 4 ja 6 soveltaminen johtavat samaan tulokseen. Sen sijaan yritystoiminnan päättymistä ja keskeytymistä koskeva 2 luvun 5 § ja opiskelun päättymistä ja keskeytymistä koskeva 2 luvun 7 §:n poikkeavat olennaisesti toisistaan. Eroa on käytännössä sekä keskeyttämiseen tai lopettamiseen liittyvissä toimenpiteissä että etuuden hakijan näyttövelvollisuudessa.

Jos lisensiaattityön ja väitöskirjan tekijän kohtelu on erilainen, tilanne on erikoinen myös tutkintojärjestelmän rakenteen kannalta. Opinnäytetyön tekijä voi suorittaa valinnan edetä tohtorin tutkintoon joko suoraan tai välitavoitteen kautta. Käytännössä lisensiaatin tutkinto jäänee aiempaa harvinaisemmaksi.

Ehdotus: Erityisesti väitöskirjan tekemiseen sovellettavien säännösten valinta kaipaa yhtenäistämistä. Jatko-opintojen kirjo on niin suuri, ettei lainsäädännöllä tai sitovilla säännöillä ole mahdollista kattavasti määritellä, kumpaa säännöstä tulisi yksittäistapauksessa soveltaa. Tarkoituksenmukaista olisi, että lisensiaattiopinnot ja muu täydennys- ja

jatkokoulutus sekä väitöskirjan teko olisivat lähtökohtaisesti opiskelua. Ns. post doc -tutkijat ja muuhun kuin jatkotutkintoon tähtäävät tutkijat puolestaan ovat lähtökohtaisesti omana työnä arvioitavia.

6.3. Muita ”kipupisteitä”

Jatko-opinnot ja väitöskirjan tekeminen – päätoimista vai sivutoimista?

Jatko-opintojen päätoimisuuden arviointiin, mukaan lukien väitöskirjan tekeminen, silloin kun sitä arvioidaan opiskeluna, tulisi soveltaa työttömyysturvalain 2 luvun 6 §:n 3 momenttia, ei pykälän 2 momenttia. Opiskelua pidetään päätoimisena opiskeluna, jos opintojen vaatima työmäärä, ottaen huomioon opintojen opetussuunnitelman mukainen laajuus, opiskelun sitovuus, henkilön aikaisempi työssäolo ja aiemmin hankkima koulutus, on niin suuri, että se on esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle työmarkkinoilla yleisesti sovellettavin ehdoin.

Lainkohdan tunnusmerkit, joiden mukaan opiskelun vaatimaa työmäärää arvioidaan, ovat soveltuvia myös jatkotutkintojen arviointiin. Myöskään oikeuskäytäntöön, joka niiden pohjalta on muotoutunut, ei ole jäljempänä esitettyä lukuun ottamatta huomauttamista. Lähtökohtaisesti sekä lisensiaatin tutkintoa että väitöskirjan tekoa tulisi oikeuskäytännön valossa pitää lähtökohtaisesti sivutoimisena (ei esteenä kokoaikaisen työn vastaanottamiselle).

Väitöskirjan tekeminen on useimmiten sivutoimista omassa työssä työllistymistä. Joissakin tilanteissa (esim. henkilöllä ei työhistoriaa palkkatyössä, apurahakaudet, työstä kieltäytymiset) henkilön kuitenkin katsotaan työllistyvän päätoimisesti hänen tehdessään väitöskirjaa tai harjoittaessaan muuta tieteellistä tutkimustoimintaa.

Muutoksenhakuasteiden ratkaisukäytännössä on myös katsottu, että opiskeluaikaisen työhistorian puuttuminen tai työn teon liittyminen ainoastaan opiskeluun voi niin ikään olla osoitus opintojen päätoimisuudesta. Joissakin yhteyksissä on kritisoitu tätä vakiintunutta tulkintalinjaa, jonka mukaan ”yhtenä putkena” tapahtuvaa opiskelua pidetään käytännössä aina päätoimisena. Kyseessä on tilanne, jossa kandidaatin/maisterin tutkinnosta siirrytään suoraan jatkotutkintoon ilman, että henkilö olisi ollut työssä tai työssäolo on aivan satunnaista. Sama tutkinto voidaan vastaavasti arvioida sivutoimiseksi henkilöllä, joka on ennen jatkotutkintoa ollut vakiintuneesti työssä. Tulkintalinja on paitsi lain sanamuodon myös työttömyysturvan periaatteiden mukainen: työttömyysturvan saamisedellytyksiä arvioitaessa vakiintunut työssäolo parantaa henkilön asemaa.

Tieteellinen toiminta saattaa muuttua päätoimiseksi, kun henkilö on ottanut vastaan apurahan, jonka turvin hän tekee väitöskirjaa tai harjoittaa taiteellista toimintaa taikka tieteellistä tutkimustoimintaa. Työministeriön ohjeen mukaan ”Työskentelyapurahaa voidaan pitää taiteilijoilla, kirjailijoilla, ja tieteellistä tutkimustoimintaa (esim. väitöskirjan tekijät) harjoittavilla painavana osoituksena päätoimisesta työllistymisestä omassa työssä ainakin sinä aikana, jolle apuraha on tarkoitettu tai jos sitä ei ole kohdennettu, sinä aikana, jona sen turvin on tarkoitus työskennellä. Työllistymistä arvioitaessa merkitystä on siis apurahapäätöksellä ja siihen liittyvällä apurahahakemuksella. Hakemukseen sisältyy suunnitelma siitä, mihin ja miten apuraha on tarkoitus käyttää”. Ohjeesta

huolimatta apurahan saajilla on ainakin paikallisesti ilmeisiä ongelmia, jotka osin liittyvät apurahan vaikutuksen arviointiin ja osin sen myöntämiskäytäntöihin. Myös taiteilijajärjestöt ovat tuoneet esille useita ongelmatapauksia apurahojen vaikutuksista työttömyysturvaan. Ongelmia on esiintynyt myös sen suhteen, milloin apurahalla tapahtuva työllistyminen katsotaan alkaneeksi (myöntöpäivästä vai maksupäivästä alkaen) tai kuinka apurahoja tulee jaksottaa.

Apurahan saamisen vaikutusta toiminnan päätoimisuuteen ei ole lainsäädännössä määritelty. Siten apurahan merkitys liittyy näyttöharkintaan arvioitaessa toiminnan vaatimaa työmäärää ja sen sitovuutta. Apurahat kuitenkin poikkeavat määrältään ja käyttötarkoitukseltaan olennaisesti toisistaan. Työttömyysturvan kannalta on keskeistä tietää, onko apuraha tarkoitettu päätoimiseen työskentelyyn, kuinka suuri se on ja mille ajalle sen käyttö on tarkoitettu. Näiden tulisi käydä esiin myöntöpäätöksestä. Apurahasta on selkeästi voitava erottaa mahdollinen muihin kuluihin myönnetty lisäsumma. Ongelmaksi muodostuu yleisemmin käyttöaika, joka on tavallisesti vapaasti sovittavissa ja voi olla katkonainenkin. Käyttöajan ilmoittaminen selkiyttäisi tilannetta sosiaaliturvan osalta. Toisaalta on selvää, että apurahan saaja on vapaa käyttämään myönnettyä apurahaa mahdollisimman joustavasti suunnittelemansa hankkeen toteuttamiseksi.

Varsinkin taiteilijoiden kohdalla oman ongelmansa muodostaa apurahalajin tunnistaminen. Samoin apurahan kohdentumisella tiettyyn ajankohtaan ei apurahapäätöksestä ole aina selvitetävissä. Käsite työskentelyapuraha ei välttämättä ole yksiselitteinen. Myös kohdeapuraha tai muu projektikohtainen apuraha voi kokonaan tai osittain kohdentua omaan taiteelliseen työhön. Valtion taidehallinnossa on tällaisissa tapauksissa lähdetty siitä, että työllistävä vaikutus voidaan tarvittaessa laskea kuukausittain maksettavan valtion taiteilija-apurahan (1254,13 €/kk) mukaisena.

Siteeratun ohjeen mukaisesti työskentelyapurahan ja sen hakeminen on vankkaa näyttöä siitä, että toiminta on päätoimista. Sen sijaan muut apurahalajit (kohde-, materiaali-, opinnäytetyön viimeistelyyn tarkoitettut ns. saattoapurahat, tuotantotuet jne.) ovat yksinään varsin heikkoa näyttöä työllistymisestä. Soveltamiskäytännössä apurahaan perustuva arviointi näyttää joissakin tapauksissa olleen varsin suoraviivaista.

Ehdotus: Lähtökohtaisesti työministeriön ohjeen mukainen tulkintatapa on työskentelyapurahan osalta perusteltu, mutta yleisemmin ohjeistus kaipaa tarkennuksia. Edellä kohdassa 6.1. ehdotetun verkoston, tarkennetun ohjeistuksen ja vasta viime kädessä lainsäädäntötoimin tulee varmistaa, että eri apurahalajien vaikutus työllistymiseen arvioidaan oikein ja ne jaksotetaan kohdentumaan tosiasialliseen työskentelyaikaan. Apurahojen osalta tulee myös määritellä toimintalinja silloin, kun apuraha on myönnetty työryhmälle.

Tutkijakoulutettavien asemasta ja apurahan hakemisen vaikutuksesta

Apurahajärjestelmän sijasta erityisesti jatko-opiskelijoilla toimeentuloa turvataan enenevässä määrin ottamalla tutkija määräaikaiseen virka- tai työsuhteeseen yliopistoon tai sen alaiseen tutkimuslaitokseen. Tutkijakoulutettavan työ on normaalia palkkatyötä, josta suoritetaan työttömyysvakuutusmaksuja. Vaikka työn keskeinen sisältö liittyykin henkilön omaan tutkimustyöhön, usein väitöskirjan tekemiseen, työnantajalla on johto ja valvontavaltansa puitteissa oikeus määrätä työtehtävät. Tutkijakoulutettavan virka- tai työsuhteen yhteiskesto saattaa olla useita vuosia niin, että hän saattaa jopa täyttää muutosturvan piiriin pääsemisen edellytykset.

Lähtökohtana on, että vakiintuneella palkkatyöllä ja samanaikaisesti edenneillä opinnoilla opiskelun katsotaan muuttuneen sivutoimiseksi, eikä opiskelu sen laajuudesta riippumatta enää ole esteenä työttömyysturvan saamiselle. Jos tutkijaan sovelletaan omaa työtä koskevia työttömyysturvalain

säännöksiä, tutkijakoulutus ei ole näyttöä sivutoimisuudesta, koska lain 2 luvun 5 §:n 2 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan sivutoimisuuden osoittaa ainoastaan ”omaan työhön liittymätön kokoaikatyö”. Edellä on ehdotettu, että myös väitöskirjan tekemistä arvioitaisiin opiskelun vaikutusta koskevien säännösten mukaan. Niihin ei liity vaatimusta, jonka mukaan työttömyysturva-oikeuden syntymisen kannalta hyödyllisen työhistorian tulisi olla ”opintoihin liittymätöntä”. Tällainen vaatimus olisikin ajatuksenakin lähinnä absurdi.

Työttömyysturva-oikeuden avaamisesta tutkijakoulutuksen jälkeen voidaan esittää perustellusti erilaisia näkökohtia. Sinänsä on selvää, että yhtä lailla apurahan kuin palkkatulon loppuminen heikentää olennaisesti mahdollisuuksia väitöskirjan tekemisen/tutkimustoiminnan jatkamiseen. Siten yksi lähtökohta on, että apurahan ja tutkijakoulutuksen päättymistä tulisi arvioida samoin. Tutkijakoulutus on kuitenkin palkkatyönä, jossa työnantajalla on työn johto- ja valvontaoikeuden perusteella oikeus teettää työntekijällä muutakin työtä kuin varsinaista väitöskirjaan liittyvää tutkimusta.

Tutkijakoulutus luonne palkkatyönä, sen ajalta työttömyysturvan rahoittamiseksi maksetut vakuutusmaksut ja virka- tai työsuhteiden pitkäkö kesto ovat painavampia perusteita kuin muut. Selvitysmiehen näkökulmasta ne puoltavat nykyisestä soveltamiskäytännöstä poikkeavaa ratkaisua.

Ehdotus: Tutkijakoulutuksesta ilman omaa syytään työttömäksi jääneen tulee olla oikeutettu työttömyysturvaan. Sen jälkeen tutkimustoimintaa tulisi pitää päätoimisena vain poikkeuksellisissa tilanteissa, kuten esimerkiksi silloin, jos hän saa tai hakee saman tutkimuksen jatkamiseen apurahaa, kieltäytyy tarjotusta muusta palkkatyöstä tms.

Yleisesti ottaen apurahan hakemisella on työllistymisen arvioinnissa kahtalainen merkitys: jos henkilö kertoo lopettaneensa tai keskeyttäneensä aiemmin päätoimisen toimintansa, apurahan hakeminen saman toiminnan jatkamiseen viittaa toiminnan tosiasialliseen jatkumiseen. Toisaalta työttömän työnhakijan osalta apurahan tai -rahojen hakemista voidaan vain poikkeuksellisesti pitää osoituksena siitä, että on jo työllistynyt päätoimisesti. Hakuprosesseihin osallistumalla tutkija tai taiteellisen alan työnhakija osoittaa pyrkivänsä aktiivisesti pois työttömyysturvan piiristä ammattitaitoaan vastaavaan toimintaan. Tilanne on yhtäläinen kuin palkansaajataustaisella työttömällä, joka hakiessaan avoimia työpaikkoja osoittaa pyrkivänsä työllistymään.

Näyttöharkinta / Päätoimisen toiminnan päättymisen tai keskeytymisen

Tutkijan ja taiteilijan toiminnan lopettamista, keskeytymistä ja sivutoimiseksi muuttumista koskevia säännöksiä on tarkasteltu edellä. Itsestään selvä lähtökohta on, että aiemmin päätoimisessa tieteellisessä tai taiteellisessa toiminnassa tulee tapahtua muutos, jos henkilö hakee työttömyyspäivärahaa vedoten mainittuihin perusteisiin. Velvollisuus esittää selvitystä toiminnan muutoksesta on työttömyysturvalain etuuden hakijalla.

Pelkästään apurahan tai muun toimeentulolähteen lakkaaminen ei yksinään ole tällainen näyttö. Jos henkilö jatkaa samaa työtä esim. apurahakauden päätyttyä, oman työn ei tällöin luonnollisestikaan voida katsoa päättyneen tai edes keskeytyneen. Esimerkiksi artikkelien julkaiseminen omasta väitöskirja- tai tutkimusaiheesta voi olla osoitus oman työn jatkumisesta. Tällöin asian arviointiin ei vaikuta se, että henkilöllä ei välttämättä ole tuloja omasta työstään, vaan ratkaisevaa on henkilöä aiemmin päätoimisesti työllistäneen toiminnan jatkuminen.

Väitöskirjan tekijöiden ja tieteellistä tutkimustoimintaa harjoittaneiden osalta oma työ katsotaan todisteellisesti lopetetuksi ainakin silloin kun väitöskirja tai tutkimustyö on valmistunut. Ottaen

huomioon, että oman työn kirjo on hyvinkin laaja, myöskään oman työn keskeytymisen osalta ei muilta osin ole mahdollista antaa tyhjentävää luetteloa keskeytymisen edellytyksistä. Siten näyttöharkinta on väistämättä tapauskohtaista.

Sinänsä se periaate, että työttömyysturvan hakija itse on velvollinen työttömyysturvalain 11 luvun 2 §:n mukaan esittämään selvityksen omasta toiminnastaan on perusteltu, koska tällaisia tietoja ei viranomaisella ole eikä voikaan olla.

Eräiden tutkijoiden ja taiteilijoiden osalta näyttötaakka johtaa kuitenkin kestävämpiin tilanteisiin. Taiteilija-ammattien osalta ongelmallista on osoittaa, ettei taiteilija työllisty yritystoiminnassa tai omassa työssään, tai että apurahan vaikutus työmarkkinoilla oloon kestää määrätyn ajan. Työttömyysturvaan liittyvät ongelmat eivät tältä osin koske vain taiteilijoita tai apurahatutkijoita, vaan työmarkkinoiden muuttuessa yhä enemmän myös muiden alojen työntekijöitä.

Tilanteessa, jossa esimerkiksi kuvataiteilija tai kirjailija ilmoittaa, ettei hän enää jatka toimintaansa, tai apurahatutkija ilmoittaa, ettei hän taloudellisista tai muista syistä jatka tutkimustoimintaansa, näytön esittämisen pulmat liittyvät seuraaviin seikkoihin:

- työvoimapoliittinen lausunto annetaan etukäteisvalvontana. Siinä otetaan kantaa, täyttääkö henkilö työttömyysturvan saamisedellytykset alkaneen työttömyytensä aikana. Siten etuuden hakijan kannalta on kyse sen selvittämisestä, mitä hän tulevaisuudessa tekee – tai oikeammin – aikoo tehdä;
- etuuden hakijan todistustaakka on negatiivinen, ts. hän joutuu osoittamaan, ettei hän tee jotain. Yleiset näyttösäännöt lähtevät ajatuksesta, että oikeudellisesti on helpompi todistaa joku tapahtuma tai toiminta kuin sen puuttuminen;
- näytön tulisi perustua objektiivisesti todettaviin asioihin. Tällaisia seikkoja voivat olla esimerkiksi jatkorahoitus, tiedossa oleva osallistuminen seminaareihin tai taiteilijan kohdalla tiedossa olevat näyttelyt sekä työtiloista, varsinkin ateljeetiloista tai laboratoriotiloista luopuminen. Tällaisia seikkoja ei läheskään kaikissa tapauksissa ole ollutkaan. Siten esimerkiksi kuvataiteilijan on vaikea osoittaa, ettei hän enää maalaa, ja kirjailijan, ettei hän enää kirjoita.

Päätöksentekijä (työvoimatoimikunta, valituselin) on velvollinen tutkimaan toiminnan tosiasiallisen laajuuden ja työllistävyyden. Siten eräillä juridisilla argumenteilla kuten sillä, että yliopistolainsäädäntö ei edellytä jatko-opintojen suorittamista tietyssä ajassa, ei yksinään ole merkitystä.

Työttömyysturvapäätöksenteon osalta on muistettava, että turva työttömyyden varalta on perustuslaissa määritelty perusoikeudeksi. Siten nykyinen tilanne on ongelmallinen myös päätöksentekijälle. Päätöksiä nojataankin yksittäisissä tapauksissa ainakin päätöksen perustelujen mukaan seikkoihin, joiden näyttöarvo on kyseenalainen, kun pohjimmiltaan ratkaisu on perustunut siihen, ketä uskotaan. Valituksen on hylkäämistä on esimerkiksi perusteltu, että valittaja ”oman ilmoituksensa mukaan suuntautuu tutkimukseen.” Toisaalta valitus on hyväksytty ”koska henkilö apurahan käytettyään ilmoittautumalla heti työvoimatoimistoon oli osoittanut olevansa työmarkkinoiden käytettävissä”.

Ehdotus: Työvoimapoliittista lausuntoa annettaessa siirrytään näissä tilanteissa etukäteisvalvonnasta jälkikäteiseen valvontaan. Jos etuuden hakija vetoaa toiminnan päättämiseen, keskeytymiseen tai muuttumiseen sivutoimiseksi, eikä ole olemassa tapaa, jolla hän kohtuudella voisi osoittaa asian toteen, esteetön työvoimapoliittinen lausunto annetaan

ehdollisena ja määräaikaisena. Hakijan ilmoituksen oikeellisuus ja hänen mahdollisen työllistymisensä laajuus tarkistetaan jälkikäteen.

Ehdotuksen haittapuolena on takaisinperintöjen ja muiden perusteettomaan etuuden maksuun liittyvien toimenpiteiden lisääntyminen. Niiden määrä lienee kuitenkin vähäinen, koska tällaisen lausuntomenettelyn piiriin kuuluvien määrä tuskin on kovin suuri.

Erilliskysymys soveltamiskäytännössä on jatko-opintojen keskeytymisestä esitettävä näyttö. Työttömyysturvalain 2 luvun 7 §:n 3 momentin mukaan yliopisto-opiskelija voi keskeyttää opintonsa vähintään vuodeksi, eikä häntä keskeytysaikana pidetä päätoimisena opiskelijana. Keskeytys voidaan osoittaa yliopiston antamalla keskeytystodistuksella. Työttömyysturvalain 8 luvun 3 §:n 4 momentin mukaan keskeytysmahdollisuus koskee yleisenä vain työttömyyspäivärahaan oikeutettua, ei työmarkkinatuen piiriin kuuluvaa ammatillista koulutusta vailla olevaa nuorta.

Vakuutusoikeuden ratkaisun mukaan opintojen keskeytystä koskevaa säännöstä ei sovelleta jatko-opiskelijaan. Ennakkoratkaisua (30.3.2006, Dnro 10297/2004/1350) on aiheellista tarkastella työttömyysturvalain systematiikan kannalta, jo siksikin, että valituksen hyväksyminen perustuu juuri tähän. Jatko-opintojen (ko. ratkaisussa filosofian tohtorin jatko-opinnot) päätoimisuutta arvioitaessa sovelletaan TTL:n 2 luvun 6 §:n 3 momentin kokonaisharkintasäännöstä, ei saman pykälän 2 momenttia. Samoin tulisi menetellä lain sanamuodon perusteella ammattikorkeakoulun jatko-opintojen osalta.

Ehdotus: Vakuutusoikeuden ennakkoratkaisuun nojaten työministeriön ohjeistuksessa tulisi yksiselitteisesti todeta:

- jatko-opiskelijalta ei voi edellyttää näyttönä keskeytystodistusta,
- jos jatko-opiskelija on edellä sanotusta huolimatta pyytänyt ja saanut keskeytystodistuksen ja esittää sen työvoimatoimistolle/työvoimatoimikunnalle, sitä on pidettävä riittävänä näyttönä opintotojen keskeytymisestä samalla tavalla kuin alempaa (kandidaatti) tai ylempää (maisteri) korkeakoulututkintoa suorittaneella.

6.4. Joustoa ja turvaa

Yleisesti työmarkkinoiden toimivuutta pyritään turvaamaan ja työmarkkinoiden haasteisiin vastaamaan niin Suomessa kuin koko Euroopassakin kansallisilla joustoturvamalleilla. Joustoturvassa on keskeistä, että sillä tähdätään koordinoituihin uudistuksiin eri politiikkalohkojen välillä.

Työlainsäädännön ja työelämän koordinoitu kehittäminen, aktiivinen työvoimapolitiikka ja sosiaaliturva, varsinkin työttömyysturva kuuluvat joustoturvataarkastelun piiriin, johon kytkeytyy vahvasti mukaan myös elinikäisen oppimisen.

Luovan työn edistäminen ja sen esteiden poistaminen ovat monestakin syystä tärkeitä.

Mahdollisuuksia luovan työn tekemiseen määrittävät

- sen yleiset edellytykset,
- kouluttautumismahdollisuudet,
- tieteen ja taiteen erityiset tukijärjestelmät, ja
- sosiaaliturvaturva.

Luovan työn tuloksellinen tukeminen edellyttää koordinoitua em. lohkojen kehittämistä. Luova työ on työtä, ei työttömyyttä. Edellä esitetyillä ehdotuksilla voidaan poistaa ”hiertäviä” sosiaaliturvaongelmia, mutta kokonaisuutena ne kohdistuvat vain osaan taiteilijoita ja tutkijoita.

Ainakin tieteen osalta jotkut apurahoja myöntävät tahot ovat jo muuttaneet myöntökäytäntöjään siten, että rahoitus myönnetään tutkijan palkkaavalle organisaatiolle (esim. yliopistolle), joka puolestaan ottaa tutkijan virka- tai työsuhteeseen. Suomen Akatemian tutkimusmäärärahoituksella palkattavan henkilön tulee aina olla palvelussuhteessa. Henkilökohtaisia apurahoja se myöntää ainoastaan ulkomailla työskentelyä varten. Näin tutkijan asema myös sosiaaliturvan kannalta paranee. Tiedepoliittistenkin tavoitteiden, kuten esimerkiksi tavoite yhteisrahoitteisuudesta tutkijankoulutuksessa ja -uralla, kannalta tämältyyppisen käytännön yleistymisen olisi tarkoituksenmukaista.

Koulutus- ja tiedepoliittisena tavoitteena on mm. lisätä tohtorintutkinnon suorittaneiden määrää, vaikuttaa keskimääräiseen väittelyikää ja lisätä tutkimusintensiiteettiä yhteiskunnassa. Jatko-opinnot ja muu tieteellinen tutkimustyö tulee siis lähtökohtaisesti rahoittaa tutkimusrahoituksen kautta. Kun tutkimusrahoitus ei ilmeisesti kata jatko-opintojen ja muun tieteelliseen tutkimustyön kustannuksia täysin, tulisi väliinpuotoamistilanteisiin löytää koulutus- ja tiedepoliittisten tavoitteiden mukaisia ratkaisuja. Esimerkiksi nykykäytäntö opintojen keskeyttämisestä vuoden ajaksi tuskin on minkään tutkinnon kohdalla koulutus- ja tiedepoliitiikankaan tavoitteiden mukaista.