



## **ASIA Ministeriön menettelystä ja ministerin toiminnasta**

### **KANTELU**

Kantelija on 20.10.2010 oikeuskanslerille osoittamassaan kirjoituksessa kertonut, että julkisuudessa olleen uutisen mukaan eräille maahanmuuttajaryhmille oli maksettu työmarkkinatukea ilman laillista perustetta. Siihen liittyen oli maahanmuutto- ja eurooppaministeri Astrid Thors esittänyt, että turhia kielteisiä päätöksiä ei tehtäisi, kun lain muuttamisessa on kyse viikoista. Kantelijan mielestä ministeri oli esittänyt lainvastaisen työmarkkinatuen maksamisen jatkamista. Kantelija toivoo oikeuskanslerin tutkivan Thorsin menettelyn.

Kantelija on 21.10.2010 oikeuskanslerille osoittamassaan lisäkirjoituksessa laajentanut kante-  
luun todeten, että Kansaneläkelaitos oli vuosien ajan maksanut työmarkkinatukea tietyille ryh-  
mille, joilla ei ole ollut oikeutta tuohon etuuteen. Kantelija on sitä mieltä, että etuutta ei voi an-  
taa henkilöille, joilla ei ole siihen oikeutta. Kantelija toivoo ryhdyttäväksi toimenpiteisiin lait-  
tomia työmarkkinatukipäätöksiä tehneitä, virkavastuulla toimiva Kansaneläkelaitoksen toimi-  
henkilöitä kohtaan ja toimiin aiheetta maksettujen tukien takaisin perimiseksi.

### **ASIASSA HANKITUT SELVITYKSET**

Kansaneläkelaitos antanut siltä asiassa pyydyt tiedot 11.4.2011 päivätyllä kirjeellään.

Ministeri Astrid Thorsille on varattu tilaisuus lausua häneen kohdistuneista väitteistä. Thors on esittänyt näkemyksensä 31.3.2011 päivätyssä kirjeessään.

Kansaneläkelaitoksen menettely ja ministerin Thorsin toiminta ovat liittyneet entisessä työmi-  
nisteriössä valmistellun työttömyysturvalain muutoksen sisältöön vuodelta 2004. Asioiden yh-  
teenkuuluvuuden vuoksi on myös työ- ja elinkeinoministeriöltä pyydetty tiedot asiasta. Minis-  
teriö on toimittanut tiedot 24.3.2011 päivätyllä kirjeellään ja sen liitteellä.

Käytössä on ollut lisäksi erinäistä muuta asiakirja-aineistoa.

## TAPAHTUMATIETOJA

Selvitys- ja käytettävistä olevista muista asiakirjoista käy ilmi muun muassa seuraavaa.

### Aiemmasta sääntelystä

Ulkomaalaisen oikeudesta työmarkkinatukeen säädetään työttömyysturvalaissa (1290/2002), jonka 8 luvun 1 §:n alkuperäinen sanamuoto kuului näin:

”Suomen kansalaisuutta vailla olevalla henkilöllä on oikeus työmarkkinatukeen tämän lain mukaisesti, jos hänellä on Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen taikka oleskelu- tai työluvan perusteella rajoittamaton oikeus tehdä täällä työtä.”

Työttömyysturvalakia on sen voimassa ollessa muutettu useita kertoja. Seuraavassa käsitellään muutoksia, jotka näyttävät merkittävimmitä esillä olevassa asiassa.

Työttömyysturvalain 8 luvun 1 § muutettiin 1.5.2004 voimaan tulleella lailla (307/2004) näin kuuluvaksi:

”Henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen, on oikeus työmarkkinatukeen tämän lain mukaisesti, jos hänellä on rajoittamaton oikeus ansiotyöhön Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen perusteella taikka pysyvän oleskeluluvan tai perhesiteen nojalla myönnetyn jatkuvaluonteisen oleskeluluvan perusteella.

Asiaa koskevan hallituksen esityksen 44/2004 vp mukaan pykäläehdotuksen mukainen sanamuoto kattaisi ulkomaalaislakiesityksessä tarkoitetut vastaavat henkilöryhmät. Työttömyysturvalakia ei kuitenkaan ehdotettu muutettavaksi asiasisällöltään, eikä esityksellä pitänyt olla taloudellisia tai muita vaikutuksia. Tuolloin voimassa olleen työttömyysturvalain 8 luvun 1 §:n säännöksen todettiin koskevan yhtäältä työvoiman vapaan liikkuvuuden piirissä liikkuvaa ulkomaista työvoimaa ja toisaalta niitä kolmansien valtioiden kansalaisia, joille on myönnetty pysyvä oleskelulupa tai pysyväisluonteinen oleskelulupa sellaisen ulkomaalaisen perheenjäsenenä, joka työskentelee Suomessa pysyväisluonteisen oleskelu- tai työluvan nojalla. Ehdotettu sanamuoto kattaisi ulkomaalaislakiesityksessä tarkoitetut vastaavat ryhmät. Esityksestä ei käynyt ilmi, miksi oikeus työmarkkinatukeen rajattiin määräaikaiseen jatkuvan oleskeluluvan (A) saaneiden osalta perhesiteen perusteella myönnettyihin lupiin.

Työttömyysturvalain 8 luvun 1 § kumottiin 10.5.2010 voimaan tulleella lainmuutoksella (313/2010), jolloin lain 2 lukuun lisättiin uusi 1 a §. Sen mukaan henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen, on oikeus työttömyysetuuteen tämän lain mukaisesti, jos hänellä on rajoittamaton oikeus ansiotyöhön Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen perusteella (1 momentti). Muulla kuin 1 momentissa tarkoitetulla henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen, on oikeus työmarkkinatukeen tämän lain mukaisesti vain, jos hänellä on rajoittamaton oikeus ansiotyöhön pysyvän oleskeluluvan (P), pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvan (P-EY) tai perhesiteen perusteella myönnetyn jatkuvan oleskeluluvan (A) perusteella (2 momentti).

Lainmuutokseen johtaneessa hallituksen esityksen 274/2009 vp perusteluissa lausuttiin, että ehdotettu 1 momentti vastaisi ja 2 momentti pääosin vastaisi kumottavan työttömyysturvalain 8 luvun 1 §:n säännöstä ulkomaalaisen oikeudesta työmarkkinatukeen. Säännöstä ehdotettiin täydennettäväksi pitkään oleskelleen kolmannen maan kansalaisen EY-oleskeluluvalla.

Yhteenvedona voidaan todeta, että ennen 1.5.2004 oikeus työmarkkinatukeen edellytti, että henkilöllä oli oleskelu- tai työluvan perusteella rajoittamaton oikeus tehdä työtä Suomessa. Luvan myöntämisperusteella ei ollut merkitystä. Ulkomaalaisen oikeus työmarkkinatukeen jatkuvan oleskeluluvan (A) perusteella edellytti 1.5.2004 lähtien, ensin työttömyysturvalain 8 luvun 1 §:n ja sitten 2 luvun 1 a §:n nojalla sitä, että oleskelulupa oli myönnetty perhesiteen perusteella. Oikeutta työmarkkinatukeen ei lain mukaan ollut, jos A-oleskeluluvan myöntämisperuste oli jokin muu kuin perheside. Säännöksen ydinsisältö oli ollut sama toukokuusta 2004 lähtien.

**Työmarkkinatuen palauttaminen niille, joilta se oli vuoden 2004 lainmuutoksella poistettu**

Alkusyksystä 2010 tuli ilmi, että työ- ja elinkeinotoimistot (aiemmin työvoimatoimistot) olivat vuodesta 2004 lähtien soveltaneet työttömyysturvalakia virheellisesti antaessaan työvoimapolitiittisia lausuntoja niille maahanmuuttajille, joille oli myönnetty määräaikainen jatkuva oleskelulupa (A).

Asiaa selvitellessä todettiin, että vuonna 2004 tehdyllä lainmuutoksella ei ollut ilmeisesti tarkoitus muuttaa aiempaa asiantilaa. Muutoksesta ei myöskään ohjeistettu silloisia työvoimatoimistoja. Ilmeisesti tästä johtuen viranomaiset olivat soveltaneet työttömyysturvalakia lainmuutoksen jälkeenkin aiempaa säännöstä vastaavasti. Kaikille työttömäksi työnhakijoiksi rekisteröityneille A-oleskeluluvan saaneille, joilla oli ulkomaalaislain nojalla rajoittamaton oikeus työntekoon, oli oleskeluluvan myöntämisperusteesta riippumatta annettu esteetön työvoimapolitiittinen lausunto, joka oli mahdollistanut työmarkkinatuen maksamisen.

Virheen havaitsemisen jälkeen työvoimapolitiittiset lausunnot oli annettu lain edellyttämällä tavalla. Niille työmarkkinatukea saaneille tai sitä hakeneille ulkomaalaisille, joille A-oleskelulupa oli myönnetty muun kuin perhesiteen perusteella, annettiin syyskuusta 2010 alkaen työmarkkinatuen maksamisen estävä lausunto. Työmarkkinatukioikeuden ulkopuolelle jäivät mm. henkilöt, joille jatkuva oleskelulupa oli myönnetty kansainvälisen suojelun perusteella tai yksilöllisesti inhimillisestä syystä, erityisen haavoittuvassa asemassa olevat ihmiskaupan uhrin sekä paluumuuttajat.

Työ- ja elinkeinoministeriössä valmisteltiin hallituksen esitys 240/2010 vp työttömyysturvalain muuttamiseksi tarkoituksella palauttaa oikeus työmarkkinatukeen niille oleskeluluvan saaneille työttömille työnhakijoille, joilta se vuonna 2004 tehdyn lainmuutoksen seurauksena poistui. Esityksessä ehdotettiin muutettavaksi työttömyysturvalain 2 luvun 1 a §:ää, sen 2 momenttia siten, että ulkomaalaisella, jolla on A-oleskelulupa, olisi oikeus työttömyysetuuteen, jos hänellä olisi oikeus ansiotyöhön muun kuin tilapäisen oleskeluluvan perusteella. Oikeus työmarkkinatukeen ei olisi riippuvainen A-oleskeluluvan myöntämisperusteesta.

Hallituksen esitys annettiin 29.10.2010 eduskunnalle. Eduskunta hyväksyi esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen työttömyysturvalain 2 luvun 1 a §:n muuttamisesta. Lainmuutoksen jälkeen pykälän 2 momentti kuuluu näin:

”Muulla kuin 1 momentissa tarkoitettulla henkilöllä, joka ei ole Suomen kansalainen, on oikeus työttömyysetuuteen tämän lain mukaisesti, jos hänellä on oikeus ansiotyöhön muun kuin tilapäisen oleskeluluvan perusteella.”

## Virheellisesti maksettujen tukien palauttamisesta

Lainmuutoksen yhteydessä tuli ratkaista myös kysymys siitä, miten virheellisten työmarkkina-poliittisten lausuntojen perusteella maksettuihin työmarkkinatukiin tulisi suhtautua. Ratkaisuksi tuli, että työttömyysturvalain takaisinperintää koskevaa säännöstä ei sovellettaisi näihin tapauksiin. Lakiehdotuksen voimaantulosäännökseen otettiin 2 momentiksi säännös, jonka mukaan jos 2 luvun 1 a §:n 2 momentin nojalla työttömyysetuuteen oikeutetulle on ennen tämän lain voimaantuloa maksettu työmarkkinatukea muun kuin perhesiteen perusteella myönnetyn jatkuvan oleskeluluvan perusteella, aiheettomasti maksettua työmarkkinatukea ei peritä takaisin.

Eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen voimaantulosäännöksen – sen 1 momentin hallituksen esityksestä poiketen – eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnön 11/2010 vp mukaisesti niin, että lakia sovelletaan jo 10 päivästä toukokuuta 2010. Laki vahvistettiin 17.12.2010 ja se tuli voimaan 1.1.2011.

## Ministerin kannanotosta

Julkisuudessa uutisoitiin (HS 16.10.2010) ministeri Thorsin esittämänä näkemys, että tukea olisi voinut käsillä olleessa epäselvässä tilanteessa edelleen myöntää. Jutussa olevan sanatarkan lainauksen mukaan Thors olisi lausunut: ”Olen esittänyt, että turhia kielteisiä päätöksiä ei tehtäisi, kun lain muuttamisessa on kyse viikoista”.

## RATKAISU

### Arviointi

#### 1) Ministeriön menettely

Työttömyysturvalain muutos (307/2004) oli valmisteltu samanaikaisesti kuin uusi ulkomaalaislaki (301/2004). On siten ollut hyödyllistä seurata sitä, miten ulkomaalaisen oikeudesta tehdä ansiotyötä oli tarkoitus säätää ulkomaalaislaissa. Työttömyysturvalain muutoksessa vuonna 2004 laki oli saanut toisen sisällön kuin oli tarkoitettu rajattaessa määräaikaisen jatkuvan oleskeluluvan (A) saaneen ulkomaalaisen osalta oikeus työmarkkinatuen saamiseen perhesiteen perusteella myönnettyyn lupaan. Lakiehdotuksen sanamuoto ja esityksen perustelut eivät vastanneet toisiaan, mikä oli jäänyt huomaamatta myös lakia sovellettaessa. Työvoimapolitiittisia lausuntoja annettaessa lakia oli virheellisesti sovellettu aiempaan tapaan ikään kuin lainmuutosta ei olisi tapahtunut. Lakiin sisältyvällä virheellisyydellä ei lain virheellisen soveltamisen johdosta ollut kuitenkaan kielteistä vaikutusta työmarkkinatukea hakeneiden ulkomaalaisten asemaan, vaan vaikutukset ilmenivät vasta virheen tultu ilmi ja siirryttäessä antamaan työvoimapolitiittiset lausunnot sen mukaisesti kuin lainmuutos edellytti. Tämä oli vaikeuttanut niiden ulkomaalaisten asemaa, jotka olettivat pitkään jatkuneen soveltamiskäytännön mukaisesti saavansa myönteisen ratkaisun työmarkkinatukihakemukseen.

Työ- ja elinkeinoministeriö on ilmoittanut, että se ei ole kyennyt selvittämään, mistä syystä virhe oli syntynyt. Totean, että hallituksen esityksen 44/2004 vp antamista koskevassa esityslistassa 2.4.2004 todettiin taloudellisia vaikutuksia arvioitaessa, että säännökset muutettaisiin vastaamaan ulkomaalaislakiehdotuksen sanontoja ja rakennetta säännösten asiasisältöä muuttamatta. Lisätietona ilmoitettiin, että asian kiireellisyydestä johtuen esitysehdotusta ei ole tar-

kastettu oikeusministeriön lainvalmisteluosaston tarkastustoimistossa. Ottaen huomioon, että lainmuutoksesta on kulunut verraten pitkä aika, katson, ettei minulla ole aihetta jatkaa asian selvittämistä enemmälti.

Virheen tultua ilmi oli työ- ja elinkeinoministeriö ryhtynyt toimenpiteisiin lain muuttamiseksi sellaiseksi, että oikeus työmarkkinatukeen palautettiin niille ulkomaalaisille, joilta se lainmuutoksen 2004 vuoksi poistui.

Asiaa käsiteltäessä ei ole ollut käytettävissä tarkempia tietoja siitä, kuinka monta virheellistä lausuntoa olisi annettu ja virheellistä työmarkkinatukipäätöstä tehty vuosien 2004-2010 aikana. Tarkempia tietoja ei ole siitäkään, kuinka monelta A-oleskeluluvan saajalta jäi syksyllä 2010 saamatta hakemansa työmarkkinatuki tai sen saaminen katkaistiin. Ilmeisesti lukumäärät ovat huomattavat.

## 2) Kansaneläkelaitoksen menettely

Työmarkkinatukea koskevan hakemusten käsittely ja ratkaiseminen ovat kuuluneet Kansaneläkelaitokselle siten kuin työttömyysturvalain 11 luvun säännöksistä lähemmin ilmenee. Ennen päätöksen tekoa Kansaneläkelaitoksen on tullut pyytää sanotun luvun 4 §:ssä (muutettu laeilla 459/2005, 1217/2005, 1053/2008 sekä 1388/2010) tarkoitettu työvoimapoliittinen lausunto. Lausunto on tullut antaa muun muassa lain 2 ja 8 luvuissa säädetyistä edellytyksistä. Sen kysymyksen ratkaiseminen, oliko hakemuseräissä työvoimapoliittiset edellytykset työmarkkinatuen saamiseksi, on kuulunut ensin työvoimatoimistojen sekä myöhemmin työ- ja elinkeinotoimistojen toimivaltaan. Lain 1 luvun 4 §:n 3 momentin (muutettu laeilla 1053/2008 ja 1560/2009) mukaan työttömyysetuuden saamisen työvoimapoliittisista edellytyksistä annettu lausunto on ollut Kansaneläkelaitosta sitova. Sitovaa lausuntoa noudattaessaan Kansaneläkelaitos oli menetellyt sitä velvoittavan säännöksen mukaisesti.

## 3) Virheellisesti maksettujen tukien palauttamisesta

Perintäasia on ratkaistu lailla siten kuin edellä on esitetty.

## 3) Ministeri Astrid Thorsin toiminta

Thors oli 22.6.2010 nimitetty pääministeri Mari Kiviniemen hallitukseen maahanmuutto- ja eurooppaministeriksi sisäasiainministeriöön sekä ministeriksi käsittelemään valtioneuvoston kanslian ja oikeusministeriön toimialaan kuuluvia asioita. Valtioneuvoston samana päivänä tekemän työnjakopäätöksen mukaan Thorsille kuuluivat sisäasiainministeriössä maahanmuutto-osastolle sekä oikeusyksikön yhdenvertaisuus -vastuualueelle kuuluvat asiat. Sisäasiainministeriön työjärjestyksestä (37/2008) ilmenee tarkemmin maahanmuutto-osaston ja oikeusyksikön tehtävät syksyllä 2010.

Totean, että kanteluun vastatessaan Thorsilla, jonka nähtävänä on ollut kyseinen artikkeli (HS 16.10.2010), ei ole ollut huomauttamista siihen, mitä hänen esittämäkseen näkemykseksi työmarkkinatuen edelleen myöntämisestä oli esitetty. Thors on tarkentanut lainauksessa esitettyä perusteluaan viittaamalla hallintolain 7 §:ssä viranomaisilta edellytettävään palvelun asianmukaisuus- ja tuloksellisuusvaatimukseen. Asianmukaisuus edellytti käsillä olleessa tilanteessa sitä, että viranomaisen oli syytä pidättäytyä tekemästä kielteisiä päätöksiä, koska lain-säädäntö oli muuttumassa. Kyse oli uusista hakijoista, jotka joka tapauksessa odottivat ensimmäistä tukipäätöstään. Tällä tavalla menetellen olisi säästetty myös hallinnollisia kustannuksia.

Thorsin lausuman, että lausuntokäytännön muutos syksyllä 2010 olisi koskenut vain uusia työmarkkinatuen hakijoita, johdosta totean, että se on ristiriidassa edellä mainitun artikkelin tietojen kanssa. Niiden mukaan aiemmin työmarkkinatukea saaneet jatkuvan oleskeluluvan saaneet työttömät maahanmuuttajat olivat jääneet ilman tukia, kun olivat menneet uusimaan hakemuksiaan.

Muutoin totean seuraavaa. Thorsin haastattelun sisältö, sellaisena kuin se on julkisuudessa artikkelissa esitetty, on varsin suppea. Siinä mainittujen kielteisten päätösten tekemättä jättäminen voi tapahtua joko tekemällä myönteinen päätös tai jättämällä päätöksen tekeminen myöhäisempään ajankohtaan, tässä tapauksessa jäämällä odottamaan lainmuutoksen toteuttamista. Thorsin näkemyksestä, sellaisena kuin artikkelin kirjoittaja näyttää sen ymmärtäneen, saa sen kuvan, että hän olisi kannattanut myönteisten työmarkkinatukipäätösten tekemistä. Tämä olisi edellyttänyt myönteisiä työvoimapolitiittisia lausuntoja. Jälkeenpäin Thors on tarkentanut perustelujaan niin, että näkemys kielteisten päätösten tekemättä jättämisestä näyttää tarkoittaneen päätöksenteon lykkäämistä. Koska kysymys oli haastattelulausunnosta, katson, ettei minulla laillisuusvalvonnassa ole mahdollisuuksia enemmälti selvittää, vastasiko artikkelissa esitetty näkemys sitä, mitä Thors oli lausunut ja tarkoittanut ja olivatko ”tuen myöntämisen” kohdalla käsitteet työvoimapolitiittinen lausunto ja työmarkkinatukipäätös mahdollisesti menneet haastattelussa sekaisin.

Sen ohella, mitä Thors oli haastattelussa esittänyt, näyttää aiheelliselta tarkastella vielä sitä, missä tilanteessa ja asemassa hän oli esittänyt lausumansa. Asiakirjoista saatavan selvityksen mukaan haastattelu oli julkaistu sen jälkeen, kun työ- ja elinkeinoministeriö oli ilmoittanut (21.9.2010) kannastaan, että työvoimapolitiittiset lausunnot tuli antaa voimassa olevan lain mukaisina. Se, että Thorsin lausumat koskivat maahanmuuttajien oikeutta työmarkkinatukeen, on saattanut herättää mielikuvan, että kysymys olisi ollut hänen toimialaansa kuuluvasta asiasta, vaikka työttömyysturva-asiat eivät kuuluneet Thorsin toimialaan.

Katson, että Thorsin toiminta koski ministerille kuuluvan sananvapauden käyttämistä tavalla, joka sisälsi ministeriön asiassa omaksuman kannan arvostelua. Thorsin esittämään näkemykseen, sellaisena kuin se oli julkaistu, sisältyvän menettelyn lainmukaisuus olisi voitu hyvin perusteellisesti saattaa kiistään. Menettelemällä näkemyksen mukaisella tavalla asianomaiset virkavastuulla toimivat henkilöt olisivat todennäköisesti menettelleet virkavelvollisuuksiensa vastaisesti. Aihetta epäillä, että Thorsin olisi toiminnallaan katsottava rikoslain 5 luvun 5 §:ssä tarkoitettulla tavalla yllyttäneen toista tahalliseen virkarikokseen tai sen rangaistavaan yritykseen, ei kuitenkaan ole.

## Johtopäätökset ja seuraamukset

Entisen työministeriön (nykyisen työ- ja elinkeinoministeriön) menettelyn osalta totean, että säädettäessä perustuslain 80 §:n mukaisesti lailla yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista tulisi laista riittävän tarkasti ilmetä, mihin yksilö on oikeutettu ja velvoitettu. Tämä edellyttää sitä, että lainsäätäjän tarkoitus ilmenee selkeästi ja mahdollisimman yhdenmukaisesti sekä lain sanamuodosta että perusteluista. Ottaen huomion sen, mitä edellä on lausuttu vuonna 2004 tehdyn työttömyysturvalain muutoksen virheellisestä valmistelusta ja sen jälkeisestä soveltamiskäytännöstä sekä asiassa aiheutuneista vaikeuksista työmarkkinatuen hakijoiden toimeentulolle, kiinnitän työ- ja elinkeinoministeriön vakavaa huomiota lainvalmistelussa ja -soveltamisessa vaadittavaan huolellisuuteen ja tarkkuuteen.

Entisen ministerin Astrid Thorsin toiminnan osalta huomio kiinnittyy siihen, että ministerin tulisi pyrkiä varovaisuuteen haastatteluja antaessaan ja erityisesti lausueessaan käsityksiä asioista, jotka eivät kuulu hänen toimialaansa, jotta lausumiin ei sisältyisi sellaista, jonka lainmukaisuutta voidaan jälkikäteen arvioida kriittisesti. Valtioneuvoston jäsenenä ministerin lausumilla on painoa ja oikeudellisesti tulkinnalliset lausumat saattavat hämmentää viranomaisia, virkamiehiä ja hallinnossa asioivia.

Totean, että asiassa ei ole ilmennyt muuta sellaista, johon minun pitäisi laillisuusvalvonnassa puuttua.

Edellä esitettyjen lausumien saattamiseksi asianomaisten tietoon lähetän jäljennöksen tästä päätöksestä työ- ja elinkeinoministeriölle, Kansaneläkelaitokselle sekä entiselle ministerille Astrid Thorsille.

Muihin seuraamuksiin asia ei anna aiheutta.

Oikeuskansleri

Jaakko Jonkka

Esittelijäneuvos

Jorma Snellman