

TOIMENPIDEALOITE 8/2011 vp

Työmarkkinatoimenpiteet ja palkaton työ

Eduskunnalle

Julkisesta työvoimapaalvelusta annetun lain (TyövoimapL) 8 luvun 1 §:n mukaan työvoimatoimisto voi ohjata tai osoittaa henkilöitä työkokeiluun, työharjoitteluun ja työelämävalmennukseen. Toimenpiteen järjestäjä voi olla julkinen laitos tai yksityinen yritys. Kysymyksessä on osallistuminen työhön ilman työsuhdetta ja ilman palkkaa. Työn teho riippuu kustakin työpäikasta, yrityksen johdon käyttäytymisestä sekä luottamusmiesten mahdollisuuksista puuttua työn teettämiseen.

Tässä esityksessä ei puututa palkattomaan työhön osoitettuun eikä yrityksen saamaan rahalliseen tukeen valtion varoista.

Palkatonta työtä voi tarkastella seuraavista näkökulmista:

— sosiaalipoliittinen (ml. työpoliittinen) tarkastelu, jossa huomio on työttömien saamisessa mukaan työelämään sekä yritysten intressissä saada sopivaa työvoimaa. Kysymyksessä on nuorten, vajaakuntoisten ja muuten työttömien tuettu osallistuminen työhön ja jatkomahtollisuuksien selvittäminen;

— valtiontaloudellinen tarkastelu, jossa vertaillaan valtion sosiaalipoliittisia tulonsiirtoja, kulutusta, verotuloja ja kansantalouden kehitystä;

— eettinen tarkastelu, jossa on pohdittavana hyvän politiikan sisältö, esimerkiksi onko oikein, että yritys saa ilmaista työvoimaa käytettäväkseen tai onko oikein pakottaa työtön avustusten menettämisen uhalla ilmaiseen työhön;

— puoluepoliittinen tarkastelu, jonka tavoitteena on saada myönteistä propagandaa harjoite-

tun politiikan tueksi mm. puhdistamalla työttömyystilastoja;

— oikeudellinen (valtiosääntöinen, kilpailuoikeudellinen ja työoikeudellinen) tarkastelu, josta nyt on kysymys.

Perustuslaki ja kansainväliset sopimukset

Pakkotyö ja pakollinen työ on selvästi kielletty sekä perustuslaissa (7 ja 18 §) että kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa, kuten YK:n (KPS-sopimus, 8 artikla), EN:n (EIS, 6 artikla) ja ILO:n (ssop. nro 29) sopimuksissa. Esimerkiksi ILO:n pakollista työtä koskevan sopimuksen nro 29 artiklassa 2 on määritelty pakollinen työ tarkoittamaan kaikkea työtä ja palvelusta, jota jonkin rangaistuksen uhalla vaaditaan joltakin henkilöltä ja johon tämä ei ole vapaaehtoisesti tarjoutunut. Rangaistuksella tarkoitetaan muuta-kin haitallista seuraamusta kuin varsinaista rikosoikeudellista rangaistusta.

Perusoikeusnäkökulmasta olennainen tulkintakysymys on se, onko työkokeiluun, työelämävalmennukseen tai työharjoitteluun määrääminen kiellettyä työhön pakottamista, kun kieltäytymisestä voi seurata työttömyysturvalain mukaisten etujen menettäminen työttömyysturvalain 8 luvun 4 a §:n nojalla.

Työsopimusoikeudellisesti on kysyttävä, kohdellaanko työntekijöitä työsopimuslain 2 luvun 2 §:n ja muitten syrjinnän kieltävien säännösten vastaisesti, kun toinen saa samasta työstä palkkaa mutta toinen ei. Lisäksi voi kysyä, onko palkattoman työvoiman käyttäminen työehtosopimuksen vähimmäismääräysten tai työsopimus-

lain 2 luvun 10 §:ssä tarkoitetun kohtuullista palkkaa koskevan velvollisuuden vastaista.

Kilpailuoikeudellisesti on kysyttävä, puuttuuko valtio yritysten väliseen kilpailuun rikkomalla neutraliteettinsa, kun se ohjaa joillekin yrityksille ilmaista työvoimaa, mutta ei kaikille. TyövoimapL 8 luvun 2 §:n 1 momentin 3)-kohdan mukaan työmarkkinatoimenpide ei saa vääristää elinkeinonharjoittajien välistä kilpailua.

Kaikkiin kysymyksiin on vastattavissa myönteisesti, jos kysymyksessä on nimenomaan työnantajaa hyödyttävä työnteko eikä vain työpaikkaan tai työhön tutustuminen. Kysymyksessä on pakollinen työ, jos kieltäytymisestä on seurauksena taloudellista vahinkoa ja jos velvollisuus on tehdä työtä työnantajan johdon alaisena. Työn teettäminen ilman palkkaa on syrjintää, minkä lisäksi sillä aiheutetaan palkkatyöläisille työn vähenemisriski. Myös työn normaali kulku esimerkiksi urakkatyössä voi vaikeutua, jos tuotannossa on mukana palkattomia työntekijöitä. Kun työnantaja saa työn tuloksen hyödykseen, se merkitsee aina kilpailun vääristymistä. Vääristymä on sitä suurempaa, mitä ammattitaitoisempaa ja tehokkaampaa työvoimaa yritykselle järjestetään valtion kustannuksella.

Lainsäätäjän tarkoitus on alun perin ollut hyvä eli pyrkimys estää työelämästä syrjäytyminen. Keinoksi valittu työvoiman ohjaaminen vastik-

keetta käytettäväksi on kuitenkin tähän tarkoitukseen huono, ellei työvoiman käyttöä valvota kunnolla ja ellei työmarkkinatoimenpiteitä muuteta selvästi työn opettamiseksi. Varsinainen tuotannollinen työ merkitsee tulonsiirtoa yhtiöille monien tukien lisäksi.

Konkreettiset tapaukset on saatava testatuiksi laillisuusvalvojien, valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tutkimuksilla. Kilpailun vapautta ja syrjintää valvovien viranomaisten tehtäväksi pitää antaa tapaukset, joissa kilpailu vääristyy tai työntekijöitä pannaan eriarvoiseen asemaan esim. vajaatyökykyisyyden, iän tai pitkäaikaistyöttömyyden vuoksi.

Edellä olevan perusteella ehdotan,

että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin ja käynnistää tutkimushankkeen, jossa selvitetään työmarkkinatoimenpiteenä teettävän palkattoman työn yhteensopivuutta kansainvälisten ihmisoikeussopimusten (EN/EIS ja ILO) pakollista työtä koskevien määräysten ja perustuslain kanssa. Erityisesti tarvitaan palkattoman työn perusoikeudellista, työsopimus oikeudellista ja kilpailuoikeudellista perusteellista arviointia ja lainsäädännön kehittämistarpeiden kartoittamista.

Helsingissä 16 päivänä syyskuuta 2011

Jyrki Yrttiaho /vr