Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Lausunto

4.10.2021

VN/24984/2020
VN/24984/2020-TEM-99

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta

HE 222/2020 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 3 luvun 5 §:n ja merityösopimuslain 4 luvun 5 §:n muuttamisesta; vastine valiokunnalle annettujen asiantuntijalausuntojen johdosta

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta on pyytänyt työ- ja elinkeinoministeriön kirjallista vastinetta valiokunnan saamiin asiantuntijalausuntoihin koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laeiksi työsopimuslain 3 luvun 5 §:n ja merityösopimuslain 4 luvun 5 §:n muuttamisesta (HE 222/2020 vp). Työ- ja elinkeinoministeriö lausuu asiantuntijalausuntojen johdosta seuraavaa:

Korvausvelvollisuuden perusteet

Työnantajapuolta edustavien lausunnonantajien lausunnoissa kyseenalaistetaan valitun keinon eli korvausvelvollisuuden asettamisen tarkoituksenmukaisuus. Lausunnoissa katsotaan myös, että yritysten ja kansantalouden tila on muuttunut, eikä yrityksille pidä tässä tilanteessa asettaa uusia taloudellisia rasitteita. Toisaalta palkansaajapuolta edustavien tahojen lausunnoissa korvausvelvollisuutta pidetään perusteltuna.

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa korvausvelvollisuuden perusteluiden osalta hallituksen esityksessä todettuun. Valmisteluvaiheessa arvioitiin useita vaihtoehtoja lainsäädännön muuttamiseksi (ks. tarkemmin Kilpailukieltosopimuksia selvittäneen työryhmän muistio ja hallituksen esitys). Korvausvelvollisuuden arvioitiin olevan käsitellyistä vaihtoehdoista tehokkain keino ennalta ehkäistä perusteettomien kilpailukieltosopimusten tekemistä. Korvausvelvollisuuden myötä työntekijä saa korvauksen sidonnaisuudestaan työsuhteen jälkeistä rajoitusta tarkoittavaan sopimukseen. Hinnan asettaminen myös alle kuuden kuukauden kilpailukieltosopimuksille arvioitiin taloustieteen näkökulmasta perustelluksi keinoksi. Kilpailukieltosopimuksiin liittyy korvausvelvollisuus myös muissa Pohjoismaissa.

Osassa työnantajapuolen lausunnoista kyseenalaistetaan lainmuutoksen perusteet nykytilaa koskevan tiedon puutteiden vuoksi. Tältä osin työ- ja elinkeinoministeriö viittaa perustuslakivaliokunnalle antamaansa lausuntoon.

Suomen Yrittäjät ry:n lausunnossa esitetään työnantajan maksettavaksi tulevaa sopimussakkoa mahdollisena ratkaisuvaihtoehtona. Työryhmässä arvioitiin yleisemmällä tasolla vaihtoehtoa, jossa olisi asetettu työnantajalle korvausvelvollisuus ilman erityisen painavaa syytä tehdystä

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Työ- ja elinkeinoministeriö PL 32 00023 Valtioneuvosto	Aleksanterinkatu 4	29 516 001 35 829 516 001	916 062 160 +358 9 1606 2160	 www.tem.fi

kilpailukieltosopimuksesta ja joka olisi tarkoittanut tällaisten kilpailukieltosopimusten sanktiointia (ks. Kilpailukieltosopimuksia selvittäneen työryhmän muistio). Sanktioinnin tehokkuus edellyttäisi työntekijöiden riitauttavan työnantajan ratkaisut ja viime kädessä oikeusprosessia. Prosessiin liittyvät riskit estävät käytännössä työntekijöitä riitauttamasta kilpailukieltosopimusten perusteita, ja sama ongelma arvioitiin liittyvän sanktiointiin. Ratkaisuvaihtoehtoon arvioitiin liittyvän yleisesti ongelma myös sen ennakoimattomuudesta osapuolten kannalta.

Korvauksen määrä ja soveltuminen

Työnantajapuolen lausunnoissa katsotaan korvausvelvollisuuden olevan suuruudeltaan kohtuuton. Toisaalta pääosassa palkansaajapuolen lausunnoista korvausta pidetään riittämättömänä. Palkansaajapuoli vastustaa korvausvelvollisuuden porrastamista. Korvauksen suuruuden ja porrastamisen osalta työ- ja elinkeinoministeriö viittaa hallituksen esityksessä esitettyihin perusteluihin.

Useissa työnantajapuolen lausunnoissa katsotaan, että esitystä tulisi muuttaa siten, että korvausta maksetaan vain silloin, kun kilpailukieltosopimuksen ehdot estävät uudelleen työllistymisen tai ainakin korvauksesta tulisi voida vähentää työntekijän uudessa työssään ansaitsema palkka.

Esityksessä on valittu lähtökohdaksi se, ettei korvaus ole vahingonkorvauksen luonteista vaan kaavamainen, kilpailukieltosopimuksen tekemiseen ja siihen liittyvään sidonnaisuuteen perustuva korvaus. Kilpailukieltosopimusten vaikutukset voivat olla hyvin moninaisia. On tapauskohtaista ja erittäin vaikeaa arvioida, mitkä ovat kunkin kilpailukieltosopimuksen vaikutukset työntekijän toimintamahdollisuuksiin jo työsuhteen aina ja sittemmin rajoitusajan aikana. Vaikutukset kilpailukiellon rajoitusajan toimeentuloon eivät ole ainoita kilpailukieltosopimuksesta työntekijälle aiheutuvia vaikutuksia. Vaikka kilpailukiellon rajoitusajalla työllistyisi muualle kun kilpailevaan toimintaan, ei uusi työ välttämättä vastaa työntekijän ura- tai palkkatoiveita ja niiden potentiaalista kehitystä ilman kilpailukieltoa. Kilpailukiellosta aiheutuvat vaikutukset eivät välttämättä ole yksinkertaisesti rahassa mitattavia.

Työntekijän muualta kilpailukiellon rajoitusajalla saamat tulot olisi mahdollista ottaa huomioon, ja tätä vaihtoehtoa arvioitiin valmistelun aikana Pohjoismaiden esimerkkien pohjalta. Tällöin olisi tarpeen kuitenkin säätää myös siitä, mitkä tulot otettaisiin huomioon, työntekijän ilmoitusvelvollisuudesta tuloistaan ja siitä, mikä olisi työntekijän velvollisuus kilpailukieltosopimuksesta hänelle aiheutuvan vahingon rajoittamiseen eli tulojen hankkimiseen muualta kuin kilpailevasta toiminnasta – mahdollisesti muusta kuin koulutustaan ja ammattitaitoaan vastaavasta työstä - sekä mahdollisesta vähimmäiskorvauksesta. Valmistelussa arvioitiin, että tällöin sääntelystä ja sen soveltamisesta tulisi esityksen tavoitteisiin nähden tarpeettoman monimutkaista. Työryhmässä ei ollut kannatusta tällaisen vaihtoehdon valmistelulle. Esityksessä on etsitty tasapainoista ratkaisua korvausvelvollisuuden osalta ja pyritty mahdollisimman yksinkertaiseen sääntelytapaan, joka parhaiten vastaisi tavoitteeseen vähentää perusteettomia kilpailukieltosopimuksia.

Myös maksamisajankohtaa koskevan säännöksen osalta esitettiin lausunnoissa vastakkaisia näkemyksiä. Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa maksamisajankohtaa koskevan säännöksen perusteluiden osalta hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn.

OTT Paanetojan lausunnossa esitetään maksamista koskevaa säännöstä täsmennettäväksi lisäämällä sana ”erissä” seuraavasti: Korvaus on maksettava *erissä* rajoitusajan kuluessa työsuhteen aikana noudatetuin palkanmaksukausin, ellei maksuajankohdasta sovita toisin työsopimuksen päättämisen jälkeen. Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan ehdotettu täsmennys ei ole tarpeen eikä muuttaisi säännöksen sisältöä.

OTT Paanetojan lausunnossa katsotaan, että perusteluissa olisi ollut tarpeellista selvittää, mitä kaikkia eriä palkkaan kuuluu, toisin sanoen, miten korvauksen perusteena oleva palkkasumma muodostuu. Työsopimuslain ja muunkin työlainsäädännön esitöissä on myös muiden säännösten osalta jätetty palkan osalta tarkemmin määrittelemättä, mitkä erät, osat ja lisät kuuluvat palkkaan. Tulkintaan on haettavissa johtoa työsopimuslain soveltamiskäytännöstä. Palkka voi muodostua monenlaisista osista, joiden kaikkien tarkastelu hallituksen esityksessä ei ole mahdollista.

OTT Paanetoja pitää määräaikaisten työsopimusten osalta epäselvänä, mikä on palkka, jota maksettaisiin työsuhteen jatkuessa. Työ- ja elinkeinoministeriö ei katso määräaikaisten työsopimusten osalta olevan eroa siinä, miten säännöstä sovellettaisiin, jos määräaikaiseen työsopimukseen ylipäätään liittyy kilpailukieltosopimuksesta maksettavaa korvausta. Tällöin korvausta määriteltäessä tarkasteltaisiin sitä palkkaa, joka työntekijälle on maksettu työsuhteen aikana.

OTT Paanetojan lausunnon mukaan esityksen perusteella jää epäselväksi, onko lainsäätäjän tarkoitus rajoittaa maksuajankohdasta sopiminen ainoastaan tilanteisiin, joissa työntekijä on itse irtisanonut työsopimuksensa. Nyt synnytetty epäselvyys voidaan korjata poistamalla sivulta 32 virke ”Työntekijän irtisanouduttua sopiminen olisi siten mahdollista.”. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että esityksen perusteluissa, joihin lausunnossa viitataan, on esitetty esimerkki säännöksen yleisestä soveltamistilanteesta. Pykälän sanamuodosta kuitenkin ilmenee, että säännös soveltuisi työsuhteen päättämiseen. Esityksen perusteluissa on todettu, että työsuhteen päättämisellä tarkoitetaan päättämisilmoituksen toimittamista.

OTT Paanetojan lausunnon mukaan esityksen perusteluista ei ilmene, onko kertakorvauksen mahdollistaminen ollut tietoinen ratkaisu. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että tarkoituksena on, että korvauksen maksamisesta voidaan sopia osapuolten haluamalla tavalla sen jälkeen, kun työsuhde on päätetty. Kyse voisi olla kertakorvauksesta. Sopiminen voi liittyä myös säännösehdotuksesta poikkeavaan maksuaikatauluun. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä perusteltuna työntekijän suojelun näkökulmasta rajoittaa osapuolten mahdollisuuksia sopia korvauksesta enää työsuhteen päättämisen jälkeen. Em. syistä työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä perusteltuna *OTT Paanetojan* lausunnossa tältä osin esitettyä muutosta pykäläehdotukseen. Lausunnossa ehdotetun pykälämuotoilun mukaan vain maksuaikataulusta voisi sopia toisin.

Kilpailukieltosopimuksen irtisanominen

Työnantajapuolen lausunnoissa katsotaan myös, että työnantajalla tulisi olla oikeus irtisanoa kilpailukieltosopimus myös työsuhteen päättämisen jälkeen, jolloin tarpeellisuuden arviointi on ajankohtaisinta.

Palkansaajapuolen lausunnoissa ehdotetaan toisaalta työnantajan yksipuolisen irtisanomisoikeuden poistamista, sen käyttöedellytysten täsmentämistä tai irtisanomisajan pidentämistä.

Esityksessä on myös irtisanomisoikeutta koskevan sääntelyn osalta pyritty tasapainoiseen ratkaisuun huomioiden sekä työnantajan että työntekijän näkökulmat ja esityksen tavoitteet. Kilpailukieltosopimuksen irtisanomisessa on kyse siitä, että työnantaja irtisanoo sellaisen työntekijää sitovan sopimusvelvoitteen, joka on voimassa työnantajan hyväksi. Vaikka kilpailukieltosopimus koskee vain työsuhteen päättymisen jälkeistä aikaa, voi kilpailukielto kuitenkin jo työsuhteen aikana vaikuttaa työntekijän toimintaan ja toimintamahdollisuuksiin. Irtisanomisaika on perusteltu sen vuoksi, etteivät työnantajat tekisi kilpailukieltosopimuksia varmuuden vuoksi, koska niistä irtautuminen olisi kustannuksetonta vielä siinäkin vaiheessa, kun työntekijä on irtisanoutunut työsuhteesta. Työntekijällä säilyy epävarmuus kilpailukiellon sitovuudesta ja korvauksen saamisesta pitkäänkin, siihen saakka, kunnes työsuhde päätetään tai työnantaja irtisanoo kilpailukieltosopimuksen. Myös työntekijän perusteltuja odotuksia on tarpeen suojella. Ei voida pitää

kohtuullisena sitä, jos työnantaja irtisanoisi kilpailukieltosopimuksen ilman irtisanomisaikaa vielä siinä vaiheessa, kun työntekijä on irtisanoutunut ja kilpailukieltosopimuksen vuoksi ja sen mukaiseen korvaukseen nojautuen sopinut aloittavansa uudessa työssä kilpailukieltosopimuksen mukaisen rajoitusajan jälkeen.

OTT Paanetojan lausunnon mukaan jää epäselväksi, onko irtisanomisaika tarkoitettu olevan aina vähintään kahden kuukauden pituinen rajoitusajan pituudesta riippumatta. Työ- ja elinkeinoministeriö vahvistaa tämän olevan tarkoitus, joka ministeriön käsityksen mukaan ilmenee esityksen perusteluista ja säännösehdotuksesta. Irtisanomisajan pituuden osalta työ- ja elinkeinoministeriö viittaa esityksen perusteluihin. Keskeisenä tarkoituksena on, ettei kilpailukieltosopimuksia tehdä varmuuden vuoksi. Vähintään kahden kuukauden irtisanomisajan arvioidaan täyttävän tämän tarkoituksen. Työ- ja elinkeinoministeriö ei edellä mainituin perustein pidä *OTT Paanetojan* lausunnossa ehdotettua pykälämuotoilua, jossa pykälästä poistettaisiin maininta ”kuitenkin vähintään kaksi kuukautta”, perusteltuna.

Mitättömyys

Sekä palkansaaja- että työnantajapuolta edustavien tahojen lausunnoissa nostetaan esille ehdotetun sääntelyn suhde kilpailukieltosopimuksen mitättömyyteen.

Korvausvelvollisuuden suhdetta mitättömyyteen käsiteltiin valmisteluvaiheessa työryhmässä. Valmistelun toimeksiantoon ei kuulunut kilpailukieltosopimuksen mitättömyyttä koskevan sääntelyn muutosten valmistelu.

Mitättömyyttä koskeva säännös on voimassa olevan työsopimuslain 3 luvun 5 §:n 5 momentissa, jonka mukaan kilpailukieltosopimus on mitätön siltä osin kuin se on tehty vastoin pykälässä säädettyä. Myös voimassa olevan lain mukaan kilpailukieltosopimukseen liittyy korvausvelvollisuus, kuitenkin vain silloin, kun kyse on yli kuuden kuukauden kilpailukiellosta.

Kilpailukieltosopimuksen mitättömyyden toteaminen edellyttää viime kädessä tuomioistuimen ratkaisua. Korvausvelvollisuuden olemassaolo mitättömän kilpailukieltosopimuksen kohdalla olisi tuomioistuimessa ratkaistavissa tapauskohtaisesti yleisten periaatteiden nojalla. Sääntelyn soveltamisessa ja korvausvelvollisuuden olemassaolon arvioinnissa olisi otettava huomioon työntekijän suojelun periaate. Kilpailukieltosopimuksen mitättömyydestä on säädetty työntekijän suojaamiseksi. Sääntelyn tulkinnassa tulisi huomioitavaksi se, että kilpailukieltosopimus on tehty asiantuntevamman osapuolen eli työnantajan aloitteesta. Myös jälkikäteen mitättömäksi arvioitavalla kilpailukieltosopimuksella on voinut olla käytännössä työntekijään kohdistuvia oikeusvaikutuksia. Työnantajalla olisi ehdotettavan sääntelyn nojalla oikeus irtisanoa kilpailukieltosopimus ilman kustannuksia. Työnantaja ja työntekijä voivat päättää kilpailukieltosopimuksen yhteisellä sopimuksella.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan esityksen tavoitteet toteutuvat yleisellä tasolla ehdotetun korvausvelvollisuuden nostaessa kilpailukieltosopimuksen tekemisen kynnystä. Se, että yksittäisissä tapauksissa mitätön kilpailukieltosopimus voi estää työntekijän siirtymisen toiseen työpaikkaan, on todettu olevan mahdollista, mutta kokonaisuutena arvioiden sääntelyn arvioidaan tästä huolimatta edistävän työntekijöiden liikkuvuutta suhteessa nykyiseen sääntelyyn.

Siirtymäsäännökset

Työnantajapuoli vastustaa sääntelyn taannehtivaa soveltamista.

Palkansaajapuolen lausuntojen mukaan siirtymäsäännöstä tulisi täsmentää siten, että jos uutta sääntelyä ei sovellettaisi sellaisiin ennen lain voimaantuloa sovittuihin yli kuuden kuukauden kilpailukieltosopimuksiin, joissa korvaus on jo

maksettu tai sitä on alettu maksaa, tulisi edellyttää, että korvaus on euromääräisesti yksilöitävissä oleva erillinen korvaus, joka vastaa vähintään uuden lain mukaista korvausta.

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa sääntelyn taannehtivuuden osalta esityksen perusteluissa esitettyyn. Taannehtiva sääntely on perusteltua erityisesti työntekijöiden yhdenvertaisuuden kannalta. Toinen keskeinen peruste taannehtivuudelle on vanhojen, perusteettomien kilpailukieltosopimusten irtisanomiseen liittyvä tavoite. Perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 22/2021 vp) mukaan ehdotettu sääntely on sopusoinnussa perustuslain kanssa.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan, jos työnantaja vetoaa siihen, että korvaus on jo maksettu tai sitä on alettu maksaa, työnantajan on kyettävä näyttämään korvauksen maksaminen ja korvauksen tulee siten olla yksilöitävissä. Kuten esityksen perusteluissa on todettu, ei pidetä perusteltuna puuttua voimassa olevan lain mukaisen kohtuullisen korvauksen suuruuteen jälkikäteen.

OTT Paanetojan lausunnon mukaan saattaa olla tarpeen muotoilla säännökset kuulumaan seuraavasti: ”on maksettu tai sen maksaminen on aloitettu tai tullut aloittaa”. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä tätä perusteltuna.

Muut huomiot

Eräissä työnantajapuolen lausunnoissa esitetään, ettei korvausvelvollisuutta tulisi soveltaa johtavassa tai siihen rinnastettavassa asemassa oleviin työntekijöihin. Työ- ja elinkeinoministeriö ei pidä perusteltuna johtavassa tai siihen rinnastettavassa asemassa olevien työntekijöiden sulkemista korvauksen ulkopuolelle. Tämä todennäköisesti aiheuttaisi tulkintaongelmia sen suhteen, keiden voidaan katsoa olevan tällaisessa asemassa. Kilpailukieltosopimukset ovat poikkeusluonteisia ja yleisesti soveltuvat useammin nimenomaan johtavassa tai siihen rinnastettavassa asemassa oleviin työntekijöiden kuin muihin työntekijöihin.

Palkansaajapuolta edustavien tahojen lausunnoissa esitetään - kuten esityksen valmisteluvaiheessakin - useita muita muutosehdotuksia korvausvelvollisuudesta säätämisen lisäksi. Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa tältä osin hallituksen esityksen perusteluissa esitettyyn.

Akava ry:n lausunnossa katsotaan, että työsopimuslain 3 luvun 5 §:n 1 momentin sanamuotoa tulisi muuttaa siten, että sanamuoto koskisi tarkoituksensa mukaisesti työn tekemistä, ei sopimuksen tekemistä. Työ- ja elinkeinoministeriön tiedossa ei ole, että säännöksen soveltamisessa olisi ollut erityisiä ongelmia tämän kohdan osalta. Muutos ei sisältynyt toimeksiantoon, joten ehdotuksen tarkempaa arviointia ei valmistelussa tehty.

OTT Paanetojan lausunnon mukaan teknisenä muutoksena esitetty ”muut vastaavat seikat” ei ole tekninen vaan puhtaasti sisällöllinen muutos. Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että säädösteknisesti avoimen luettelon ja muotoilun ”muun ohella” käyttäminen säädöstekstissä ei enää ole hyväksyttävää. Tämän vuoksi kohtaa on ehdotettu muutettavaksi siten, ettei säännöksen tulkintaa kuitenkaan ole tarkoitus muuttaa. Esitöistä ei ilmene, mitä maininnalla ”muun ohella” on tarkoitettu. Sanamuodon perusteella kyseistä luetteloa erityisen painavan syyn arvioinnissa huomioitavista seikoista ei ole ilmeisestikään tarkoitettu tyhjentäväksi vaan kokonaisarvioinnissa voidaan ottaa huomioon myös muita seikkoja. Ehdotettavan muutoksen arvioitiin tästä syystä olevan teknisluonteinen. Jos pykäläehdotuksesta poistetaan *OTT Paanetojan* lausunnossa ehdotetulla tavalla nyt ehdotettu muotoilu ”ja muut vastaavat seikat” säilyttämättä voimassa olevan lain mukaista muotoilua ”muun ohella”, muuttaisi se pykälän sisältöä siten, että luettelo olisi tyhjentävä.

Osassa palkansaajien edustajien lausunnoista esitetään myös työsopimuslaissa säädettyyn kilpailevan toiminnan kieltoon liittyvää lainvalmistelua. Kilpailevan toiminnan kieltoa koskevaa sääntelyä ei ole käsitelty hallituksen esityksen valmistelua varten asetetussa työryhmässä.

Kunnioittavasti,

Johanna Ylitepsa

Erityisasiantuntija