

15.5.2020

Työ- ja elinkeinoministeriö
kirjaamo@tem.fi
PL 32
00023 Valtioneuvosto

VN/6451/2019

Lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta työsopimuslain 3 luvun 5 §:n ja erityösopimuslain 4 luvun 5 §:n muuttamisesta

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt 9.4.2020 päivätyllä kirjeellä lausuntoa 22.5.2020 mennessä hallituksen esityksen luonnoksesta, jolla muutetaan työsopimuslain 3 luvun 5 § ja erityösopimuslain 4 luvun 5 §. Työsuojeluviranomaisena toimivat Etelä-Suomen, Itä-Suomen, Lounais-Suomen, Länsi- ja Sisä Suomen sekä Pohjois-Suomen aluehallintovirastojen työsuojelun vastuualueet tuovat esille voimassa olevan kilpailukieltosäännöksen valvonnasta saatuja havaintoja ja lausuvat esitysluonnoksesta.

Kilpailukieltosopimusten valvonnasta

Työsuojeluviranomainen lain valvojana käyttää sille kuuluvaa toimivaltaa valvontalain (44/2006) mukaisesti työpaikoille suuntautuvilla tarkastuksilla. Tarkastusten lisäksi työsuojeluviranomainen neuvoo ja ohjeistaa työnantajia ja työntekijöitä toimivaltaansa kuuluvissa asioissa.

Työsuojelun vastuualueiden tarkastuksissa on aikavälillä 2013 - 2019 annettu työnantajille toimintaohjeita kilpailukieltosopimukseen liittyen yhteensä 28 kpl. Toimintaohjeiden antamisen perusteena on ollut kaikissa tapauksissa tarkastajan havainto siitä, että työntekijöiden työsopimukseen oli otettu kilpailukieltota koskeva sopimusehto ilman erityisen painavaa syytä.

Monessa tilanteessa kyse oli siitä, että työnantaja käytti kilpailukieltota koskevaa sopimusehtoa kaikkien yrityksen työntekijöiden työsopimuksissa vakioehtona, vaikkei ollut arvioinut painavan syyn täyttymistä tai ainakaan ei pystynyt osoittamaan sellaista. Kilpailukieltotohtoa käytettiin suorittavissa tehtävissä työskentelevien työntekijöiden sopimuksissa (mm. vartiointitehtävät, lukkoseppä, postityö, ravintola- ja siivoustyö).

Kilpailukieltotohtoa oli käytetty ilman erityisen painavaa syytä myös tarvittaessa töihin kutsuttavien työntekijöiden, osa-aikaisten työntekijöiden sekä määräaikaisten kesätyöntekijöiden työsopimuksissa. Joissain tapauksissa kilpailukieltosopimuksella oli rajoitettu työntekijän oikeutta tehdä uusi työsopimus tai harjoittaa ammattia pidempään kuin laissa säädetty enimmäismäärä sallii.

Työsuojeluviranomaisen valvonnassa kilpailukieltosopimusta on tulkittu osaksi työnteon keskeisiä ehtoja, mutta asiassa ei ole yleensä velvoitettu antamaan kirjallista selvitystä. Tämän seurauksena kilpailukiellosta annetun velvoitteen

noudattamisen valvonta on jäänyt seuraavalla tarkastuksella tehtäväksi, joka toteutuu yleensä vasta vuosien kuluttua.

Työsuojeluviranomaisen puhelinneuvonnassa keskeisenä havaintona on ollut, että kilpailukieltotoetta on käytetty suorittavan tason työntekijöiden työsopimuksissa oletuksena. Työntekijä on ottanut yhteyttä puhelinpalveluun tai kirjallisesti suoraan työsuojelun vastuualueelle tavallisesti siinä vaiheessa, kun on saanut tällaisen työsopimusluonnoksen nähtäväkseen.

Työsuojeluviranomaiseen tulee asiakasyhteydenottoja vuosittain runsaasti, esim. vuonna 2019 niitä oli n. 30 400 kpl, joista vain muutamissa kymmenissä oli kyse kilpailukiellosta, joten sinällään tämä asia on viranomaisessa pieni työmäärältään.

Merityön valvonnassa kilpailukieltosopimuksia ei ollut alan tarkastajien mukaan tullut vastaan yhtäkään vuosina 2011 - 2020.

Esitetyistä lakimuutoksista

Esityksen tavoitteena on vähentää laissa säädettyjen edellytysten vastaisia kilpailukieltosopimuksia ennalta ehkäisemällä niiden tekemistä. Esityksellä pyritään vähentämään ilman erityisen painavaa syytä tehtävistä kilpailukieltosopimuksista aiheutuvia haittoja työntekijöille ja työmarkkinoiden toimivuudelle sekä edistämään työmarkkinoiden dynaamisuutta ja positiivista työllisyyskehitystä.

Työsuojeluviranomainen arvioi säännösmuutoksella saavutettavan näitä tavoitteita, joten lakiehdotuksella katsotaan olevan positiivinen vaikutus. Muutosten seurauksena suorittavan tason työntekijöiden kanssa tehdään kilpailukieltosopimuksia harvemmin eikä kilpailukieltotoetta käytettäisi enää oletuksena kaikkien työntekijöiden työsopimuksissa. On luultavaa, että jatkossa työnantajat harkitsevat myös kilpailukieltosopimusten kestoaikaa tarkemmin.

Kannatettavaa on se, että kilpailukieltosopimuksia koskeva korvausvelvoite laajennetaan koskemaan kaikkia kilpailukieltosopimuksia, myös sellaisia, joissa on sovittu enintään kuuden kuukauden kilpailukiellosta. Korvausvelvollisuus voi olla lopulta kuitenkin se tehokkain keino ehkäistä laissa säädettyjen edellytysten vastaisia kilpailukieltosopimuksia.

Työsuojeluviranomaisella ei ole tarvetta puuttua kilpailukiellosta aiheutuvan korvauksen määrään. Tarkkarajaiset määritelmät, esim. 40 % / 60 %, ovat kuitenkin aina eduksi.

Erityisen painavat syyt

Hallituksen esityksen luonnoksessa on jätetty erityisen painavan syyn arviointi nykytilan mukaiseksi. Esityksessä on katsottu, että työelämän tilanteiden moninaisuuden vuoksi voimassa olevan lainmukaisen kilpailukieltosopimuksen tekemisen edellytysten tapauskohtaiseen kokonaisarviointiin perustuva sääntely on perusteltua. Hyvin tulkinnanvarainen erityisen painavan syyn määritelmä rajoittaa kuitenkin mahdollisuuksia kilpailukieltosopimusten käytön tehokkaaseen valvontaan.

Nykytilanteessa kilpailukieltota perustelevien erityisen painavien syiden arviointi on ollut haastavaa, joten esityksen mukaiset muutokset eivät riitä sellaisenaan poistamaan kilpailukieltosopimuksia koskevan lainsäädännön valvonnan ongelmia. Työsuojeluviranomainen arvioi käytännössä mitkä ovat niitä erityisen painavia syitä eri toimialoilla ja eri asemassa olevien työntekijöiden kohdalla, jotka oikeuttavat työnantajan rajoittamaan työntekijän toimintaa työsuhteen päätyttyä kilpailukiellolla. Lopullisen arvion asiasta riitatilanteessa tekee kuitenkin tuomioistuin.

Työsopimuslain valvonta on lain 13 luku 12 §:n mukaan tehtävä kiinteässä yhteistyössä niiden työnantajien ja työntekijöiden yhdistysten kanssa, joiden tekemien yleissitovien työehtosopimusten määräyksiä työnantajien on 2 luvun 7 §:n mukaan noudatettava. Työsuojeluviranomainen kiinnittää huomiota laissa määritellyn yhteistyön toteuttamiseen lain valvonnassa ja esittää, että lain valmistelussa otettaisiin kantaa siihen, että asianomaisen alan työehtosopimuksessa olisi määriteltyinä ne tehtävät, joissa kilpailukieltota on perusteltua käyttää. Työehtosopimuksissa olisi mahdollista sopia myös toimialan " erityisen painavista syistä ".

Tärkeää olisi tunnistaa työnantajan esittämien syiden painoarvot ja ne erityisen painavat syyt, joita pidetään hyväksyttävänä syinä työntekijälle asetettavalle kilpailukiellolle. Oikeustilan selkeyttämiseksi ja sitä kautta valvonnan tehostamiseksi olisi syytä edelleen lainsäädännön tasolla tarkentaa, millainen työnantajan toiminnan laatu ja millaiset työntekijän asema ja tehtävät vaikuttavat siihen, että kilpailukieltosopimukselle voidaan katsoa olevan erityisen painava syy.

Kirjallinen selvitysvelvollisuus

Erityisen painavan syyn arviointi edellyttää aina tapauskohtaista selvitystä ja harkintaa. Tämän asian selkeyttäminen olisi voinut olla tarpeen, nyt tätä edellytystä esim. kirjallisella perusteluvelvollisuudella ei ole kirjattu lakiehdotukseen. Käytännössä lakimuutos ei siis poista tähän asiaan liittyvää tulkintaongelmaa. Tämän kaltaisen erityisen painavan syyn lopullinen arviointitehtävä on tuomioistuimella, työsuojeluviranomaisen keinona tällä hetkellä on lähinnä antaa asiasta toimintaohje.

Työsopimus voidaan tehdä suullisesti, kirjallisesti tai sähköisesti. Työsuojeluviranomaisen havaintojen mukaan työsuopimuksen tekeminen kirjallisesti on sekä työnantajan että työntekijän edun mukaista. Kun työsuhteessa tehdään kilpailukieltosopimus, tulisi se tehdä kirjallisesti tai ainakin niin, että työnantajalle määrättäisiin laissa velvollisuus antaa sopimuksesta ja sen perusteena olevasta erityisen painavasta syystä kirjallinen selvitys. Kilpailukieltosopimuksen taloudelliset vaikutukset ovat usein merkittävät molemmille osapuolille, mikä tulisi huomioida sopimistavassa. Työntekijää koskeva kilpailukieltota tehdään pääsääntöisesti työnantajan etujen turvaamiseksi. Kirjallinen sopimus tai selvitys täsmentää sopimuksen sisältöä ja myös helpottaa kilpailukieltosopimusten valvontaa ja siten parantaa lailla tavoiteltujen vaikutusten saavuttamista.

Kirjallinen selvitys tai sopimus lisää työnantajalle hallinnollista taakkaa, mutta sopimuksen ehtojen kirjaaminen toimii preventiivisenä keinona välttää

sopimuksesta aiheutuvia mahdollisia erimielisyyksiä. Kirjallinen selvitysvelvollisuus toimii työsuojeluviranomaisen näkemyksen mukaan lakiuudistuksen tavoitteen mukaisesti ja rajaa osaltaan ilman painavaa syytä tehtäviä kilpailukieltosopimuksia. Sopimusoikeudellisten riitojen ratkaisemisessa on usein kyse näyttöongelmista, joten kirjallinen selvitysvelvollisuus vähentäisi osaltaan näitä ongelmia.

Jotta työsuojeluviranomaiselle luotaisiin paremmat edellytykset arvioida erityisen painavan syyn täyttymistä, lailla voitaisiin säätää velvollisuudesta kirjallisesti perustella erityisen painava syy kilpailukieltosopimukselle. Kirjallisen selvityksen sisällön tulee kuvata laissa kilpailukieltosopimukselle määriteltujen edellytysten olemassaoloa kilpailukiellolle ja sopimuksen keskeistä sisältöä. Mikäli kilpailukieltosopimuksen perusteet tulisi auki kirjoittaa, asiasta voisi olla mahdollista antaa kehoitus, jos lainsäätäjä näin tahtoi. Työsuojeluviranomaiselle voitaisiin valvontalaissa antaa toimivalta kehotuksen antamiseen siinä tilanteessa, ettei työntekijä ole pyynnöstään huolimatta saanut työnantajalta kilpailukieltosopimuksen perusteita kirjallisesti.

Lakiuudistuksen vaikutuksia työsuojeluviranomaisen toimintaan ja valvonnan haasteita

Esitetyt muutokset tulevat toteutuessaan mahdollisesti vähentämään kilpailukieltosopimukseen kohdistuvaa valvontaa työsuojelussa. Toisaalta valvottavaksi tulee uusia asioita. Tuleva lakimuutos vaikuttaa ohjauksen ja neuvonnan kysynnän kasvuna ainakin työsuhdeneuvonnassa ja etenkin ensimmäisen vuoden aikana lain voimaantulosta.

Työsuojelun tehtäviin kuuluvat muutosten toteutuessa työsuopimuslain mukaisuuden valvominen seuraavissa asioissa:

1. Kilpailukiellon perusteiden arviointi (*onko olemassa erityisen painavat syyt*)
2. Korvausvelvollisuuden noudattaminen
3. Korvauksen maksun ajankohdan noudattaminen (*korvaus on maksettava rajoitusajan kuluessa työsuhteen aikana noudatetuin palkanmaksukausin, ellei työsuopimuksen päättämisen jälkeen toisin sovita – oikeustoimilain piirissä, jos sovittu toisin työsuopimuksen päättämisen jälkeen*)
4. Kilpailukieltosopimuksen irtisanomisen edellytyksen noudattaminen (*irtisanomisoikeutta ei ole enää sen jälkeen, kun työntekijä on päättänyt työsuopimuksen*)
5. Irtisanomisajan noudattaminen (*työnantajalla on oikeus irtisanoa kilpailukieltosopimus noudattaen irtisanomisaikaa, jonka on vähintään vastattava rajoitusaikaa*).

Tarkastuksilla asiakasaloitteisena asiana nousee kyseisistä muutoksista todennäköisesti eniten esille korvausvelvollisuuden noudattaminen. Tämä merkitsee sen tarkistamista, että korvauksen määrä on ollut vähintään laissa säädetyn mukainen: joko 40 prosenttia työntekijän tavanomaisesta palkasta rajoitusajan ollessa max 6 kk ja 60 prosenttia palkasta koko rajoitusajalta sen keston ollessa yli 6 kk.

Osa-aikaisten ja tarvittaessa töihin kutsuttavien työntekijöiden työsuopimukseen liitetyt kilpailukieltosopimukset ovat työntekijöiden kannalta erityisen ongelmallisia ja näihin on valvonnassa puututtu. Työsuojeluviranomaisen käsityksen mukaan

osa-aikaisten ja tarvittaessa töihin kutsuttavien työntekijöiden kilpailukieltosopimusten on katsottu jo voimassa olevan lain mukaan olevan edellytysten vastaisia. Tilanteen selkeyttämiseksi olisi kuitenkin hyödyllistä selvittää tätä laintasoisesti. Nyt esitetyt muutokset sellaisenaankin kuitenkin luultavasti parantavat osa-aikaisten ja tarvittaessa töihin kutsuttavien työntekijöiden tilannetta.

Varsinaisesti valvonnan keinoihin kohdistuvia muutoksia työryhmä ei ole esittänyt, joten työsuojeluviranomainen katsoo, että asia ei juuri valvonnan näkökulmasta tehostu. Joillakin toimialoilla voidaan kilpailukieltaja valvoa viranomaisaloitteisesti muiden tarkastettavien työsuhteasioiden joukossa, jolloin on huomioitava, että asiasta on mahdollista antaa kuitenkin vain toimintaohje. Oletettavaa on, että kilpailukieltosopimuksia koskevat mahdolliset riitakysymykset nousevat esille vasta työsuhteen päättymisen jälkeen ja tällöin työsuojeluviranomaisen vaikuttamiskeinot jäävät vähäisiksi. Työsuojeluviranomaisella ei ole myöskään kovinkaan paljon mahdollisuuksia vaikuttaa asiaan ennalta ehkäisevästi.

Esityksen mukaisilla muutoksilla voidaan todennäköisesti varmistaa, että työnantajat harkitsevat jatkossa tarkemmin kilpailukieltosopimusten edellytyksiä. Tämän johdosta ilman erityisen painavaa syytä laadittavien kilpailukieltosopimusten määrä oletettavasti vähenee.

Lausunnon hyväksyntä työsuojeluviranomaisessa

Lausunto on valmisteltu työsuojelun vastuualueiden yhteistyönä ja sen sisältö vastaa kaikkien näkemystä.

Johtaja	Jouni Kallioluoma
Johtaja	Markku Rautio
Johtaja	Riitta Sulameri
Johtaja	Päivi Suorsa
Vt. johtaja	Eerik Tarnaala
Ylitarkastaja	Auni Miettinen

Asiakirjan hyväksyntä

Tämä asiakirja on hyväksytty sähköisesti. Asiakirjan ovat hyväksyneet esittelijänä ylitarkastaja Auni Miettinen ja ratkaisijana johtajien puolesta johtaja Markku Rautio.

Jakelu

Työ- ja elinkeinoministeriö kirjaamo@tem.fi
Johanna Ylitepsa johanna.ylitepsa@tem.fi

Tämä asiakirja ISAVI/2769/2020 on hyväksytty sähköisesti / Detta dokument ISAVI/2769/2020 har godkänts elektroniskt

Esittelijä Miettinen Auni 15.05.2020 08:08

Ratkaisija Rautio Markku 15.05.2020 08:47