

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAEIKSI TYÖSOPIMUSLAIN 3 LUVUN 5 §:N JA MERITYÖSOPIMUSLAIN 4 LUVUN 5 §:N MUUTTAMISESTA

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työsopimuslain ja merityösopimuslain säännöksiä kilpailukieltosopimuksista siten, että työnantajan velvollisuus maksaa kilpailukieltosopimuksesta korvausta työntekijälle laajennettaisiin koskemaan kaikkia kilpailukieltosopimuksia. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi korvauksen maksamisajankohdasta ja työnantajan oikeudesta irtisanoa kilpailukieltosopimus. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan 1.1.2022.

Esityksellä pyritään ennalta ehkäisemään työsopimuslaissa ja merityösopimuslaissa säädettyjen edellytysten vastaisten kilpailukieltosopimusten tekemistä. Lisäksi tavoitteena on vähentää kilpailukieltosopimuksista aiheutuvia haittoja työntekijöille ja työmarkkinoiden toimivuudelle sekä edistää työmarkkinoiden dynaamisuutta ja positiivista työllisyyskehitystä.

Esitykseen sisältyy säätämisjärjestysjakso, jossa on tehty asianmukaisesti selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslain 6 §:ssä turvattuun yhdenvertaiseen kohteluun, 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan ja 18 §:n 1 momentissa säädettyyn oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen.

Lakiehdotusten arviointi perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta

Esityksessä ehdotetaan kilpailukieltosopimuksia koskevan sääntelyn muuttamista työsopimuslain (55/2001) 3 luvun 5 §:ssä ja merityösopimuslain (756/2011) 4 luvun 5 §:ssä. Muutokset laajentaisivat velvollisuutta maksaa työntekijälle korvausta kilpailukieltosopimuksesta, minkä lisäksi säädettäisiin työnantajan oikeudesta irtisanoa kilpailukieltosopimus. Esityksessä on todettu, että kilpailukieltosopimusten käyttöön liittyy negatiivisia vaikutuksia sekä yleisesti työmarkkinoiden toimivuuteen että yksittäisille työntekijöille. Korvausvelvollisuuden laajentamisen tavoitteena on ennalta ehkäistä laissa säädettyjen edellytysten vastaisten kilpailukieltosopimusten tekemistä. Samalla pyritään edistämään työntekijöiden liikkuvuutta ja työmarkkinoiden toimivuutta.

Työsopimuslain ja merityösopimuslain ja säännökset kilpailukieltosopimuksesta ovat toisiaan vastaavat. Voimassa olevan sääntelyn mukaan kilpailukieltosopimuksella voidaan rajoittaa työntekijän oikeutta tehdä uusi työsopimus tai harjoittaa ammattia. Kilpailukieltosopimuksella rajoitetaan siten perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvattua oikeutta työhön ja elinkeinovapautta. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Sekä työsopimuslaki että merityösopimuslaki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Merityösopimuslakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei ole otettu kantaa kilpailukieltosopimusta koskevaan sääntelyyn (PeVL 43/2010 vp). Sen sijaan työsopimuslakia koskevassa lausunnossa on otettu nimenomaisesti kantaa sääntelyyn kilpailukieltosopimuksesta. Perustuslakivaliokunta piti sääntelyä perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta hyväksyttävänä. Valiokunta viittasi lausunnossaan siihen, että kilpailukieltosopimuksen edellytyksenä on työnantajan toimintaan tai työsuhteeseen liittyvä erityisen painava syy. Tätä arvioitaessa on otettava huomioon työsopimuslain 3 luvun 5 §:n 2 momentissa mainitut seikat. Arvio on tehtävä tapauskohtaisesti, eikä sopimuksen tekeminen tule hyväksyttäväksi pelkästään kilpailun rajoittamistarkoituksessa. Perustuslakivaliokunnan mukaan toimeentulon hankkimisen vapauden tällaiselle rajoitukselle on käsillä olevassa sääntely-yhteydessä esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Valiokunta perusteli tätä sillä, että liike- ja ammattisalaisuuksien turvaamisella on nykyaikaisessa elinkeinotoiminnassa tärkeä merkitys elinkeinonharjoittajalle. Lisäksi valiokunnan mukaan rajoituksen ajallinen ulottuvuus on laissa määritelty suhteellisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisesti. (PeVL 41/2000 vp, s. 7–8.) Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että kilpailukieltosääntelyä vastaava sääntely virkamiesten karenssisopimuksesta valtion virkamieslain (750/1994) 44 a §:ssä (1059/2016) ei ollut ongelmallinen perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta (PeVL 35/2016 vp, s. 3).

Kilpailukiellossa on kyse sinänsä perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaisen oikeuden työhön ja elinkeinovapaudenrajoituksesta. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin pitänyt mainittua kilpailukielloa perustuslain kannalta hyväksyttävänä ottaen huomioon kiellolle asetetut edellytykset. Nyt käsittelyssä oleva esitys säilyttäisi mahdollisuuden kilpailukieltosopimusten käyttöön. Sääntelyllä puututtaisiin työntekijöiden perusoikeuksien turvaamiseksi ainoastaan tällaisen ehdon käytöstä maksettavaan korvaukseen. Ehdotuksella ei asiallisesti muutettaisi työsopimuslain ja merityösopimuslain sääntelyä kilpailukieltosopimuksen edellytyksistä eikä ehdotus ylipäänsä merkitsisi lisärajoituksia perustuslain 18 §:n 1 momenttiin nähden. Ehdotetun korvausvelvollisuuden laajentamisen voidaan arvioida vähentävän ainakin laissa säädettyjen edellytysten vastaisten kilpailukieltosopimusten tekemistä, mikä vähentäisi rajoittavaa vaikutusta oikeuteen työhön ja elinkeinovapauteen nähden. Lakiehdotukset eivät siten ole ongelmallisia perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta.

Lakiehdotusten arviointi perustuslain 15 §:n kannalta

Esityksessä ehdotetaan, että velvollisuus maksaa työntekijälle korvausta kilpailukieltosopimuksesta ulotetaan työsopimuslain 3 luvun 5 §:ssä ja merityösopimuslain 4 luvun 5 §:ssä koskemaan kaikkia kilpailukieltosopimuksia eli myös sellaisia kilpailukieltosopimuksia, joissa on sovittu enintään kuuden kuukauden kilpailukiellosta. Voimassa olevan sääntelyn mukaan korvausvelvollisuus liittyy vain sopimuksiin, joissa sovitaan yli kuuden kuukauden kilpailukiellosta. Ehdotetuissa laeissa edellytettäisiin, että työnantaja suorittaisi työntekijälle korvausta kilpailukieltosopimuksessa sovitulta rajoitusajalta. Ehdotettavan siirtymäsääntelyn mukaan uutta sääntelyä sovellettaisiin myös ennen lain voimaantuloa sovittuihin kilpailukieltosopimuksiin vuoden siirtymäajan jälkeen. Siirtymäsäännösten mukaan uutta sääntelyä ei kuiten-

kaan sovellettaisi sellaisiin ennen lain voimaantuloa sovittuihin yli kuuden kuukauden kilpailukieltosopimuksiin, joissa sovittu voimassa olevan lain mukainen kohtuullinen korvaus on jo maksettu tai sitä on alettu maksaa.

Hallituksen esityksessä arvioidaan, että ehdotetun korvausvelvollisuuden laajentamisen johdosta työnantajat arvioisivat aiempaa tarkemmin, milloin kilpailukieltosopimus on tarpeen. Tämä vähentäisi säädettyjen edellytysten kannalta kyseenalaisimpia kilpailukieltosopimuksia ja ylipäänsä kilpailukieltosopimusten määrää. Korvausvelvollisuuden taannehtivan soveltamisen tavoitteena on työntekijöiden yhdenvertainen kohtelu riippumatta siitä, onko heitä sitova kilpailukieltosopimus tehty ennen lain voimaantuloa vai sen jälkeen.

Korvausvelvollisuus aiheuttaisi työnantajille uuden kustannuksia aiheuttavan velvoitteen. Ehdotus merkitsee myös taannehtivaa puuttumista voimassa oleviin sopimussuhteisiin. Sääntely on merkityksellistä perustuslain 15 §:ssä turvattun omaisuuden suojan kannalta. Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu.

Omaisuuden perustuslainturvalla suojataan vakiintuneesti varallisuusarvoisia oikeuksia ja etuja. Omistusoikeus taas käsittää periaatteessa kaikki ne oikeudet, jotka eivät jollain erityisellä perusteella kuulu jollekulle muulle kuin omistajalle tai ole omistusoikeudesta erotetut. Omaisuudensuoja sisältää paitsi omistajalle lähtökohtaisesti kuuluvan vallan hallita, käyttää ja hyödyntää omaisuuttaan haluamallaan tavalla myös vallan määrätä siitä. (PeVL 41/2006 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp, s. 2, PeVL 15/2005 vp, s. 2.)

Omaisuuden perustuslainsuoja turvaa myös sopimussuhteiden pysyvyyttä, joskaan kielto puuttua taannehtivasti sopimussuhteiden koskemattomuuteen ei ole perustuslakivaliokunnan käytännössä muodostunut ehdottomaksi (PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 63/2002 vp, s. 2, PeVL 37/1998 vp, s. 2, PeVL 34/1998 vp, s. 2, PeVL 33/1998 vp, s. 2). Varallisuus oikeudellisten oikeustoimien pysyvyyden suojan taustalla on ajatus oikeussubjektien perusteltujen odotusten suojaamisesta taloudellisissa asioissa. Perusteltujen odotusten suojaan on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu kuuluvan oikeus luottaa sopimussuhteen kannalta olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia sääntelevän lainsäädännön pysyvyyteen niin, että tällaisia seikkoja ei voida säännellä tavalla, joka kohtuuttomasti heikentäisi sopimuspuolten oikeusasemaa (PeVL 41/2013 vp, s. 3, PeVL 42/2006 vp, s. 4, PeVL 56/2005 vp, s. 2, PeVL 21/2004 vp, s. 3, PeVL 33/2002 vp, s. 3).

Perustuslakivaliokunta on korostanut, etteivät lain tai hyvän tavan vastaiset taikka kohtuuttomat oikeustoimet nauti perustuslain suojaa (PeVL 65/2010 vp, s. 3, PeVL 53/2006 vp, s. 4, PeVL 33/2000 vp, s. 3, PeVL 47/1998 vp, s. 2). Valiokunnan käytännössä on katsottu, että laissa asetettavien velvollisuuksien koskiessa varallisuusmassaltaan huomattavia oikeushenkilöitä lainsäätäjän liikkumavara on omaisuudensuojan näkökulmasta lähtökohtaisesti suurempi kuin silloin, kun sääntelyn vaikutukset muodostuisivat hyvin välittömiksi oikeushenkilön taustalla olevien luonnollisten henkilöiden asemalle (PeVL 21/2010 vp, s. 2–3, PeVL 9/2008 vp, s. 4, PeVL 10/2007 vp, s. 2, PeVL 54/2005 vp, s. 3, PeVL 32/2004 vp, s. 2, PeVL 61/2002 vp, s. 3–4, PeVL 34/2000 vp, s. 2). Valiokunta on niin ikään katsonut, että mitä etäämpänä oikeushenkilö on yksilöistä ja mitä vähäisempiä ja välillisempiä ovat ehdotettujen toimenpiteiden vaikutukset yksilöiden konkreettisiin taloudellisiin etuihin, sitä epätodennäköisemmin oikeus-

henkilöön kohdistuvat toimenpiteet voivat olla ristiriidassa perustuslaissa turvatun omaisuus-
densuojan kanssa. (PeVL 17/1997 vp, s. 3, PeVL 45/1996 vp, s. 2.) Perustuslakivaliokunta on
käytännössään ottanut huomioon myös sen, etteivät yritykset ja muut elinkeinonharjoittajat
voi perustellusti odottaa elinkeinotoimintaansa sääntelevän lainsäädännön pysyvän muuttu-
mattomana (PeVL 55/2018 vp, s. 3, PeVL 32/2010 vp, s. 7, PeVL 31/2006 vp, s. 4, PeVL 56/2005
vp, s. 2).

*Korvausvelvollisuuden ulottaminen voimassa oleviin kilpailukieltosopimuksiin heikentäisi
työnantajan asemaa sopimuspuolena. Lisäksi ehdotus merkitsi taannehtivaa puuttumista so-
pimussuhteiden pysyvyyteen. Kyse olisi perustuslain 15 §:ään kohdistuvasta rajoituksesta, jota
on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Esityksen säätämis-
järjestysperusteluissa on esitetty perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntöön nojaavat sekä
muutoinkin asianmukaiset ja kattavat perustelut perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten
täyttymisestä ehdotetun korvaussäätelyn osalta. Vuoden siirtymäaikaan sidotun olemassa
olevia sopimuksia koskevan korvausvelvollisuuden ei voida katsoa kohtuuttomasti heikentä-
vän työnantajien oikeusasemaa, kun otetaan huomioon kilpailukieltosopimuksia koskevan
säätelyn perustuslain 18 §:n 1 momenttia rajoittava luonne. Taannehtivan sopimusvapau-
den rajoituksen taustalla on ylipäänsä työntekijöiden perusoikeuksien suojaaminen, mukaan
lukien perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisen kohtelun turvaaminen. Yhdyn kaikkiaan
esityksen arvioihin siitä, että ehdotettu sääntely kilpailukieltosopimuksiin kytkettävän kor-
vauksen laajentamisesta ja taannehtivuudesta ei ole ongelmallinen perustuslain 15 §:n kan-
nalta.*

Helsingissä 31.5.2021

Anu Mutanen, OTT, dosentti, tenure track -professori