

Mikael Hidén

PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 1.6.2021 KELLO 10.30
HE 222/20 vp laeiksi työsopimuslain 3 luvun 5 §:n ja merityö-
sopimuslain 4 luvun 5 §:n muuttamisesta

Esityksessä ehdotettujen lainmuutosten keskeisenä sisältönä on se, että työnantajan velvollisuus maksaa kilpailukieltosopimuksista korvausta työntekijälle, joka velvollisuus nyt liittyy vain kilpailukieltosopimukseen, joissa sovitaan yli kuuden kuukauden kilpailukiellosta, ulotetaan koskemaan kaikkia kilpailukieltosopimuksia, ja siis myös sellaisia sopimuksia, joissa on sovittu enintään kuuden kuukauden kilpailukiellosta. Esityksen perusteluihin sisältyy suppeahko suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskeva jakso (s.35-38). Jaksossa esitetään kilpailukieltojärjestelyjen olevan perustuslain kannalta merkityksellisiä sikäli, että kilpailukiellon voidaan katsoa rajoittavan PL 18 §:ssä jokaiselle turvattua oikeutta hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi jaksossa katsotaan esityksen siirtymäsäännöksiin sisältyvien taannehtivien järjestelyjen vaativan huomiota PL 15 §:n omaisuudensuojaan sisältyvän sopimussuhteiden suojan kannalta. Nämä ovatkin nähdäkseni ainoat kohdat esityksessä, jotka vaativat tarkastelua valtiosäännön kannalta. Ennen menemistä näihin kysymyksiin pidän kuitenkin aiheellisenä viitata erääseen piirteeseen esityksen perusteluissa.

Kun eduskunnassa käsitellään lakiehdotuksia, joiden katsotaan sisältävän rajoituksia perusoikeuksien suojaan, on yleensä mukana vaatimus rajoitusten välttämättömyydestä laissa osoitetun hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi. Millä painolla tämä välttämättömyysvaatimus tulee esille, voi riippua asiassa

toteutettavien rajoitusten merkittävyydestä, mutta jonkinlaisena taustalähtökohtana voidaan aina pitää ajatusta, että perusoikeuksiin ei saa kohdistaa ei-välttämättömiä rajoituksia. Ajatukseen rajoitusten välttämättömyydestä liittyy ajatus siitä, että lainmuutoksen hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi ei ole käytettävissä muita, perusoikeuksien suojaa vähemmän rajoittavia keinoja. Mikä tällaisten yleisten, perusoikeuksien suojasta huolehtimiseen liittyvien näkökohtien merkitys sitten olisi nyt tarkasteltavana olevassa asiassa?

Minusta hallituksen esityksen perustelut ovat hyvin epätavalliset – kiitettävällä tavalla – siinä, miten avoimesti ja toistuvasti perusteluissa tuodaan esille esityksen tietopohjan epävarmuudet, tarkemmin sanoen se ettei oikeastaan kunnolla tiedetä, miten kilpailukieltosopimuksia koskevat säännöt käytännössä toimivat, mikä vaikutus erilaisilla osatekijöillä on tässä yhteydessä ja minkälaisia vaikutuksia erilaisilla muutosvaihtoehdoilla tulisi olemaan käytännössä. Yksinkertaistaen ja sävyttäen voisi siten todeta, että perusoikeusuojaan kajoavia järjestelyjä ollaan toteuttamassa ilman että oikein (hallituksen esityksissä tavanomaisella tasolla) tiedetään, ovatko ehdotetut järjestelyt välttämättömiä ja todella tuloksiin johtavia ja muita vaihtoehtoja parempia keinoja asetettujen hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi.

Vaikka tällainen kriittissävyinen luonnehdinta voidaan esittää, ei tilanne minusta ole valtiosäännön kannalta ongelmallinen. Eduskunnan toimivaltaan epäilemättä kuuluu lakien säätäminen myös tällaiselta tietopohjalta. Se, että ehdotettujen muutosten säätämisen ”hyötysuhde” saattaa perustelujenkin valossa jäädä vähäiseksi tai epäselväksi, ei myöskään ole valtiosääntöä koskeva asia. Perusoikeuksia koskevaan säätelyyn liittyvän välttämättömyysvaatimuksen kannalta voisi lakehdotusten pohjana oleva tietopohja, sellaisena kuin se on perusteluissa kuvattu, olla ongelma, jos tässä olisi kyse voimakkaista rajoituksista perusoikeuksiin. Kuten myöhemmin esitän, tällaisesta tilanteesta ei tässä mielestäni ole kysymys.

- - - - -

Arvioitaessa nyt ehdotettujen muutosten merkitystä oikeutta työhön ja elinkeinovapautta koskevan PL 18 §:n kannalta voidaan viitata – kuten esityksen säätämisyjärjestysperusteluissakin tehdään – kannanottoon, jonka perustuslakivaliokunta esitti työsuojelulain uudistamisen yhteydessä vuoden 2000

valtiopäivillä. Valiokunta totesi lausunnossaan mm. (pevl 41/00 vp, s. 7- 8):

”...Työsopimuslakiehdotuksen 3 luvun 5 §:n mukaan kilpailukieltosopimuksella voidaan rajoittaa työntekijän oikeutta tehdä uusi työsopimus tai harjoittaa ammattia enintään kuuden kuukauden ajaksi. Rajoitusaika voidaan erityisin edellytyksin ja kohtuullista korvausta vastaan sopia enintään vuoden pituiseksi.....

Ehdotus on merkityksellinen perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta siltä osin kuin siinä turvataan jokaisen oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Kilpailukieltosopimuksen edellytyksenä on työnantajan toimintaan tai työsuhteeseen liittyvä erityisen painava syy. Tätä arvioitaessa on otettava huomioon pykälän 2 momentissa mainitut seikat. Arvio on tehtävä tapauskohtaisesti, eikä sopimuksen tekeminen tule hyväksyttäväksi pelkästään kilpailun rajoittamistarkoituksessa.

Toimeentulon hankkimisen vapauden tällaiselle rajoitukselle on käsillä olevassa sääntelyyhteydessä esitettävissä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste. Liike- ja ammattisalaisuuksien turvaamisella on nykyaikaisessa elinkeinotoiminnassa tärkeä merkitys elinkeinonharjoittajalle. Rajoituksen ajallinen ulottuvuus on laissa määritelty suhteellisuusvaatimuksen kannalta asianmukaisesti. Kilpailukieltosopimusta koskeva ehdotus ei valiokunnan käsityksen mukaan ole ongelmallinen perustuslain 18 §:n 1 momentin kannalta.”

Päälinjauksiltaan nähdäkseni vastaavan tulkinnan valiokunta näyttää omaksuneen valtion virkamieslain muuttamista koskeneesta esityksestä vuoden 2016 valtiopäivillä antamassaan lausunnossa (pevl 35/16 vp, s. 3). Vaikka nyt ehdottujen muutosten kaikkien vaikutusten arviointi on esityksen perustelujenkin mukaan vaikeaa, voidaan keskeisen, korvausten maksamista koskevan muutoksen katsoa lähinnä parantavan työntekijän asemaa. Valiokunnan käytännön valossa tarkasteltuna ei muutos siten ole ongelmallinen PL 18 §:n säännöksen kannalta.

Toinen valtiosäännön kannalta huomiota vaativa kohta lakiehdotuksissa on siirtymäsäännöksiin sisältyvä taannehtiva järjestely. Omaisuuden perustuslain suojan on katsottu edellyttävän, että yksityisoikeudellisten, sisällöltään laillisten ja taloudellisesti merkittävien sopimusten sisältö nauttii suojaa lainsäätäjän puuttumisilta (siltä, että sopimuksen ehtoja muutetaan toisen sopijapuolen vahingoksi). Sopimussuhteiden laillisen sisällön suoja ei ole ehdoton, vaan sitä on tarkasteltu perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kuten rajoitusperusteen hyväksyttävyyden ja sääntelyn oikeasuhtaisuuden kannalta. Ajatukseen sopimussuhteen laillisen sisällön suojasta lainsäätäjän taannehtivia puuttumisia vastaan liitetään uudemmassa käytännössä usein ajatus sopimusosapuolten perusteltujen odotusten suojasta – siitä, että sopimussuhteen sisällössä olennaisia oikeuksia ja velvollisuuksia ei voida jälkikäteen säännellä tavalla , joka kohtuuttomasti

heikentää sopimuspuolen sopimuksen mukaista oikeusasemaa.

Ehdotettujen lakien mukanaan tuoma keskeinen muutos nyt voimassa olevan lain mukaiseen asetelmaan on siinä, että työnantajan velvollisuus maksaa työntekijälle korvausta kilpailukieltosopimuksesta ulotetaan koskemaan kaikkia kilpailukieltosopimuksia ja siten myös sopimuksia, joissa on sovittu enintään kuuden kuukauden kilpailukiellosta kun voimassa olevan lain mukaan korvausvelvollisuus liittyy vain kilpailukieltosopimuksiin, joissa sovitaan yli kuuden kuukauden kilpailukiellosta. Kyse olisi vain korvausvelvollisuuden muutoksesta, kilpailukieltosopimuksen mukaiseen kilpailukieltoa koskevan velvoitteeseen ei lakiehdotuksella puututa Ehdotetun siirtymäsäännöksen mukaan ennen lainmuutoksen voimaantuloa sovittuun kilpailukieltosopimukseen sovelletaan lainmuutoksen voimaan tullessa voimassa olleita säännöksiä yhden vuoden ajan uuden lain voimaantulosta ja sen jälkeen kilpailukieltosopimukseen sovelletaan uutta lakia. Siirtymäsäännöksen mukaan uutta sääntelyä ei kuitenkaan sovellettaisi sellaisiin ennen uuden lain voimaantuloa sovittuihin yli kuuden kuukauden kilpailukieltosopimuksiin, joissa sovittu voimassa olevan lain mukainen kohtuullinen korvaus on jo maksettu tai sitä on alettu maksaa. Siirtymäajan kuluessa työnantajalla olisi siirtymäsäännöksen mukaan oikeus ilman irtisanomisaikaa irtisanoa ennen uuden lain voimaantuloa sovittu kilpailukieltosopimus.

Onko tällaista siirtymäjärjestelyä, siihen sisältyvää taannehtivaa puuttumista voimassaolevien sopimussuhteiden sisältöön, syytä pitää sopimussuhteiden sisällölle omaisuudensuojasäännöksen mukaan kuuluvan suojan kannalta oikeasuhtaisena, riittävän painavin syin perusteltuna ja työnantajaosapuolen - johon taannehtivan puuttumisen haittavaikutukset tässä kohdistuisivat – kannalta kohtuullisena? Esityksen perustelujen Vaikutukset yrityksiin-jaksosta (s. 14- 16) voi saada sen kuvan, että vaikutuksia ei oikein voida kunnolla arvioida ja että vaikutukset voivat pienten yritysten kohdalla olla merkittäviä. En ole vakuuttunut argumentaation painavuudesta kun esityksen säätämisperusteluissa todetaan (s. 36, lopulla): ”Taannehtivasti voimassa oleviin kilpailukieltosopimuksiin puuttuva siirtymäsääntely on välttämätöntä työntekijöiden perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisen kohtelun turvaamiseksi.” Ehkä erityisesti juuri tietopohjan epävarmuuksien vuoksi tilannetta ei voida pitää itsestään selvänä. Olisin kuitenkin taipuvainen katsomaan, että muutoksen rajoittuminen korvauksiin, korvausten määräytymisperusteet, vuoden

siirtymäaika, jo maksettujen tai maksussa olevien korvausten jääminen uusien säännösten soveltamisen ulkopuolelle ja siirtymäsäännöksessä osoitettu irtisanomismahdollisuus muodostavat kokonaisuuden, jonka voidaan katsoa merkitsevän työntekijän intressien kannalta riittävää varautumismahdollisuutta ja kohtuullisena ja oikeasuhtaisena pidettävää järjestelyä.