



Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VN/9826/2019-VNK-2

18.6.2020

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi työsopimuslain 3 luvun 5 §:n ja merityösopimuslain 4 luvun 5 § muuttamisesta

Esitysluonnos on sujuvasti ja ymmärrettävästi kirjoitettu, ja siitä saa vaivatta käsityksen kilpailukieltosopimuksista yleisellä tasolla. Esityksessä on kuvattu asian nykytilaa ja käytäntöä työmarkkinoilla. Kilpailukieltosopimusten käyttöön liittyviä ongelmia on kuvattu lyhyesti myös tutkimusten valossa. Esityksessä on arvioitu monipuolisesti työsopimuslain muuttamisen vaikutuksia yrityksiin, työntekijöihin ja työmarkkinoihin. Kilpailukieltosopimusten kiristämisen olennaiset vaikutukset on tunnistettu, ja ne liittyvät innovaatioiden leviämiseen ja tuottavuuteen, työntekijöiden liikkuvuuteen ja yritysraenteiden muuttumiseen.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Esitysluonnoksen mukaan kilpailukieltosopimuksia käytetään yleisesti ilman riittäviä perusteita, mutta asiasta ei ole tutkimus- tai tilastotietoa. Asian nykytilasta ja mittaluokasta ei siis ole tarkkaa käsitystä. Puutteellisten tietojen vuoksi esityksessä tulisi arvioida kilpailukieltosopimusten merkitystä eri toimialoilla, jotta voitaisiin arvioida suuntaa-antavasti, mitä sektoreita ja työntekijäjoukkoa kilpailukieltosopimukset nykyisin erityisesti koskevat.
- ii) Puutteelliset tiedot asian nykytilasta vaikeuttavat vaihtoehtojen arviointia. Esitysluonnoksen perusteella on vaikea saada selkoa kilpailukieltosopimusten tahallisesta väärinkäytöstä. Tämä vaikeuttaa vaihtoehtojen selvittämistä ja arviointia siitä, mitkä olisivat tehokkaimmat keinot ongelmien ratkaisemiseksi. Nykytilan epäselvyys tekee myös vaikutusten määrällisestä arvioinnista vaikeaa, koska arviointeja ei voi suoraan verrata nykytilaan.
- iii) Arviointineuvoston näkemyksen mukaan tarkan lukumääräisen arvion antaminen kilpailukieltosopimuksen kohteista, eli yrityksistä ja työntekijöistä, on vaikeaa. Yksittäisten toimialatietojen avulla tulisi kuitenkin antaa suuntaa-antava arvio maksimi- ja minimimäärästä, millaista määrää yrityksiä ja työntekijöitä sääntely koskisi.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

1 Hallituksen esitysluonnoksen keskeinen sisältö

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi työsopimuslain ja merityösopimuslain kilpailukieltosopimuksia koskevaa pykälää. Työnantajan velvollisuus maksaa kilpailukieltosopimuksesta korvausta työnteki-

jälle laajennettaisiin koskemaan kaikkia kilpailukieltosopimuksia. Jos rajoitusajaksi on sovittu enintään kuusi kuukautta, on työnantajan maksettava työntekijälle rajoitusajalta korvaus, joka vastaa 40 prosenttia työntekijän palkasta. Jos rajoitusajaksi on sovittu yli kuusi kuukautta, on työntekijälle maksettava rajoitusajalta korvaus, joka vastaa 60 % työntekijän palkasta. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi korvauksen maksamisajankohdasta ja työnantajan oikeudesta irtisanoa kilpailukieltosopimus.

Esitys liittyy pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman toteuttamiseen.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Esitysluonnos on sujuvasti kirjoitettu, ja siitä saa vaivatta käsityksen asiasta.

Esityksessä on selostettu kilpailukieltosopimuksen taustaa ja valmistelua. Työ- ja elinkeinoministeriön toimeksiannosta varatuomari Jukka Ahtela teki selvityksen kilpailukieltosopimusten ja salassapitosopimusten käytöstä.¹ Kolmikantainen työryhmä selvitti sen jälkeen kilpailukieltosopimuksia ja niiden toimivuutta², minkä jälkeen asiaa valmisteli uusi kolmikantainen työryhmä, joka valmisteli työsopimuslakiin tarvittavat säännösehdotukset. Työryhmä luovutti hallituksen esityksen muotoon laaditun mietintönsä työ- ja elinkeinoministeriölle maaliskuussa 2020.

Asiasta järjestettiin lausuntokierros, jonka keskeinen sisältö on kuvattu esityksessä. Esityksessä on myös perusteltu, miksi esitystä ei ole muutettu lausuntokierroksen jälkeen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että asiaa on valmisteltu työryhmissä, jotta asiaan liittyvät eri näkökohdat ja vaihtoehdot sekä osin erisuuntaiset vaikutukset on tunnistettu. Lausuntokierroksesta tehty yhteenveto on asianmukainen.

Kilpailukieltosopimusten nykytilaa ja sopimukseen liittyviä hyötyjä ja haittoja on kuvattu esitysluonnoksessa. Asiaa koskevaa kirjallisuutta on myös hyödynnetty. Esityksen tavoitteena on vähentää työsopimuslain ja erityisopimuslain vastaisia kilpailukieltosopimuksia, vähentää työntekijöille ja työmarkkinoille aiheutuvia haittoja kilpailukieltosopimuksista sekä edistää työmarkkinoiden dynaamisuuutta ja positiivista työllisyyskehitystä.

Arviointineuvosto katsoo, että kilpailukieltosopimuksia ja niiden merkitystä on kuvattu yleisellä tasolla hyvin. Asian merkitys selviää myös asiaa tuntemattomalle.

Esitysluonnoksessa todetaan, että kilpailukieltosopimuksia käytetään yleisesti ja usein ilman painavan syyn olemassaolon selvittämistä, siis lain sanamuodon vastaisesti. Toisaalta tutkimus- tai tilastotietoa sopimusten yleisyydestä ei ole.

Arviointineuvosto katsoo, että tutkimus- ja tilastotiedon puute kilpailukieltosopimuksista on ongelmallista monesta syystä. Ensiksikin asian nykytilasta ja mittaluokasta ei ole tarkkaa tietoa. Kilpailukieltosopimuksia selvittäneen työryhmän muistiossa sekä Jukka Ahtelan selvityksessä asiaa käsitellään tarkemmin kuin hallituksen esitysluonnoksessa. Edellä kuvatuissa dokumenteissa kuvataan lyhyesti kilpailukieltosopimuksia sosiaali- terveysalalla, ohjelmistoalalla, taloushallinnossa ja konsultointialalla. Tällaisten tietojen avulla tulisi arvioida esimerkiksi, mitä toimialoja kilpailukieltosopimukset erityisesti koskevat. Toimialatietojen avulla voitaneen arvioida suuntaa-antavasti sitä yritysten ja

¹ Ahtela, Jukka: Selvitys kilpailukieltosopimusten ja salassapitosopimusten käytöstä, Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 18/2018.

² Kilpailukieltosopimuksia selvittäneen työryhmän muistio. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja, TEM raporteja. 2019:46

työntekijöiden joukkoa, jota kilpailukyky sopimukset tällä hetkellä koskevat. Asiaan liittyy runsaasti epävarmuuksia, joten lukumäärät on hyvä ilmaista vaihteluvälillä, joka voi olla suurikin.

Toiseksi nykytilan epäselvyys vaikuttaa ratkaisuvaihtojen arvioimiseen. Esitysluonnoksessa on käsitelty vaihtoehtoja esityksen toteuttamiseksi, ja luonnoksessa on myös viittaus työryhmän mietintöön, jossa asiaa käsitellään laajemmin. Hallituksen esityksen vaihtoehdot ovat pääosin työryhmän ehdotusten referointia. Vaihtoehtoina on tuotu esiin tiedottamisen ja valvonnan lisääminen, erityisen painavan syyn kirjallisen perusteluvollisuuden säätäminen ja korvausvelvollisuuden liittäminen ilman painavaa syytä tehtyihin sopimuksiin.

Arviointineuvosto katsoo, että vaihtoehtoja on arvioitu työryhmämuistiossa kattavasti, mihin esitysluonnoksessakin on viitattu. Sen sijaan virkamiesten karenssisopimuksia ei ole arvioitu, mikä on esityksen puute. Esitysluonnoksen perusteella on kuitenkin vaikea saada tietoa kilpailukieltosopimusten tahallista väärinkäytöstä. Tämä vaikeuttaa vaihtoehtojen selvittämistä ja arviointia siitä, mitkä olisivat tehokkaimmat keinot ongelmien ratkaisemiseksi. Nykytilan puutteellisen tiedon vuoksi jää epäselväksi, miksi on perusteltua valita esityksessä valittu keino asian ratkaisemiseksi. Mikäli kilpailukieltosopimusten tahallinen lainvastainen käyttö olisi vähäistä, olisi pitänyt arvioida vaihtoehtoisia ratkaisuja säädösmuutosten tilalle.

Kolmanneksi arviointineuvosto katsoo, että nykytilan epäselvyys tekee vaikutusten määrällisestä arvioinnista vaikeaa, koska arviointeja ei voi suoraan verrata nykytilaan.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksestä on syytä tehdä jälkiarviointi, etenkin kun tilasto- ja tutkimustieto nykytilasta on puutteellisia.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

Esityksellä ei ole suoria vaikutuksia julkiseen talouteen. Työsuhteen päätyttyä työntekijä voi saada sekä työttömyysetuutta että kilpailukieltosopimukseen liittyvää korvausta. Jos kilpailukieltosopimusten määrä vähenee, työttömyysturvamenot voivat alentua työntekijöiden siirryttyä nopeammin uuden työnantajan palvelukseen.

Esitysluonnoksessa on kuvattu monipuolisesti yritysten käyttäytymiseen liittyviä vaikutuksia. Kilpailukieltosopimusten rajoittamiseen liittyvät toimet ja korvausvelvollisuus nostavat yritysten kustannuksia monella tavalla. Esitys voi vähentää joidenkin yritysten riskinottohalukkuutta ja -kykyä. Korvausvelvollisuus todennäköisesti vähentää kilpailukieltosopimusten tekemistä. Toisaalta kilpailukieltosopimusten käytön rajoittaminen edistää kasvuyritysten henkilöstön rekrytointia ja lisää yritysten vaihtuvuutta markkinoilla (ns. luova tuho).

Yritysvaikutuksia sivutaan myös työmarkkinoita koskevassa luvussa. Kilpailukieltosopimusten rajoittaminen parantaa innovaatioiden leviämistä, mikä voi lisätä yrittäjyyttä ja parantaa työvoiman kohtaantoa työmarkkinoilla.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on tunnistettu hyvin olennaisimmat yritysvaikutukset huomioiden vaikutukset myös pienille yrityksille.³ Viestiä voisi vielä terävöittää sen osalta, että kilpailukieltosopimukset yleensä vähentävät yritysten välistä kilpailua ja heikentävät yritysten kannusteita innovaatioiden tekemiseen.

³ Yritysvaikutuksilla tarkoitetaan tässä kappaleessa myös muihin työnantajiin kuin yrityksiin kohdistuvia vaikutuksia.

Esitysluonnoksen mukaan yritysvaikutukset kohdistuvat erikokoisiin ja eri toimialoilla toimiviin yrityksiin, joten taloudellisten vaikutusten suuruutta on mahdotonta arvioida. Esitysluonnoksessa on myös arvioitu kilpailukieltosopimusten korvaussummaa ja verrattu sitä yritysten palkkakuluihin.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan tarkan lukumääräisen arvion antaminen yrityksistä, joille kilpailukieltosopimusten rajoittamisella on erityistä merkitystä, on vaikeaa. Yksittäisten toimialatietojen avulla tulisi kuitenkin antaa karkea arvio yritysten maksimi- ja minimimäärästä, joita sääntely koskisi. Yritysten toimialaluokitus voi olla hyödyllinen eri toimialoilla olevien yritysten ja työntekijöiden lukumäärien selvittämiseksi.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksessa todetaan, että muutoksilla ei ole merkittäviä vaikutuksia työsuojeluviranomaisen tehtäviin, valvonnassa noudatettaviin menettelytapoihin tai työmäärään. Ohjauksen ja neuvonnan tarve saattaa kuitenkin lisääntyä.

Arviointineuvosto katsoo, että kuvaus on riittävä.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Esitysluonnoksen mukaan kilpailukieltosopimusten vähentyminen voi vauhdittaa innovaatioita, talouskasvua ja parantaa työllisyyttä. Työllisyysvaikutukset tapahtuvat kuitenkin pitkän ajan kuluessa. Tarpeettomien kilpailukieltosopimusten väheneminen lisää työvoiman liikkuvuutta ja parantaa työmarkkinoiden kohtaantoa. Riskinä on rekrytointikynnyksen nouseminen, lainvastaisten sopimusten tekeminen ja sopimusten tekeminen varmuuden vuoksi.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että työmarkkinavaikutuksia on arvioitu monipuolisesti. Olennaiset vaikutukset ja niihin liittyvät epävarmuudet on tunnistettu.

Esityksen arvioidaan aiheuttavan työntekijöille enemmän myönteisiä kuin kielteisiä vaikutuksia. Kilpailukieltosopimusten määrän oletetaan vähenevän, minkä johdosta kilpailukieltosopimusten negatiiviset vaikutukset työntekijöiden tuloihin ja urakehitykseen vähenevät. Palkansaajan neuvotteluvoima paranee ja useampi työntekijä on vapaa vaihtamaan työnantajaa ilman kilpailukiellon kielteisiä vaikutuksia.

Arviointineuvosto katsoo, että esityksessä on kuvattu olennaisia vaikutuksia työntekijöille. On myönteistä, että esityksessä on tuotu esiin tutkimusnäyttö siitä, että tiukahko kilpailukieltosopimusten rajoittaminen on yhteydessä tehokkaampiin työmarkkinoihin.

Kilpailukieltosopimuksia sovelletaan erityisesti korkeasti koulutetuille ja ylemmille toimihenkilöille. Sopimuksia tehdään kuitenkin myös työntekijäasemassa oleville ja toimihenkilöille. Esitysluonnoksen mukaan niitä työntekijöitä, joihin sääntely todella vaikuttaisi, ei pystytä arvioimaan.

Arviointineuvoston näkemyksen mukaan kilpailukieltosopimuksen kohteita on vaikea tarkasti lukumääräisesti arvioida. Yksittäisten toimialatietojen avulla voitaneen kuitenkin antaa karkea arvio siitä, kuinka suurta määrää työntekijöitä kilpailukieltosopimukset minimissään ja maksimissaan koskevat.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota työttömyyskorvauksen määräytymiseen työntekijän irtisanoutuessa. Kilpailukieltosopimuksen vaikutukset työntekijöihin ovat erilaisia, jos kilpailukieltosopimus on yli tai alle 6 kuukautta ja irtisanoutuvan työntekijän karenssi otetaan huomioon. Esityksessä tulisi selvittää näiden eri tilanteiden yhteisvaikutuksia työntekijöille.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että lausunnon antajien näkemykset laista ja sen tarpeellisuudesta eroavat monessa kohdin. Lisäksi arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että lakiesityksen tavoitteena on vähentää työsopimuslain ja merityösopimuslain vastaisia kilpailukieltosopimuksia. Esitysluonnoksessa ei ole kuitenkaan tarkennettu erityisen painavan syyn määritelmää, joten laki jää siltä osin ennalleen.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu työsopimus- ja merityösopimuslain kilpailukieltosopimusta koskevasta esitysluonnoksesta, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 28.5.2020. Lausunto on julkinen.

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos noudattaa osittain säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjetta. Arviointineuvosto suosittelee, että esitysluonnosta korjataan neuvoston lausunnon mukaisesti ennen hallituksen esityksen antamista.

Helsingissä 18. kesäkuuta 2020

Leila Kostainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri