



30.11.2016

Kj/11

§ 309

Valtuutettu Silvia Modigin aloite kilpailukiellon asettamisesta johtaville viranhaltijoille ja työntekijöille

HEL 2016-006227 T 00 00 03

Päätös

Puheenjohtajan ehdotuksesta asia jätettiin pöydälle kaupunginvaltuuston 18.1.2017 pidettävään kokoukseen.

Esittelijä

Kaupunginhallitus

Lisätiedot

Päivi Rissanen, johtava työmarkkina-asiantuntija, puhelin: 310 29202
paivi.rissanen(a)hel.fi

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätösehdotus

Kaupunginvaltuusto päättää katsoa valtuutettu Silvia Modigin aloitteen loppuun käsitellyksi.

Esittelijän perustelut

Valtuutettu Silvia Modig ja 47 muuta valtuutettua esittävät aloitteessaan 25.5.2016, että Helsingin kaupunki selvittää, onko kaupungin johtaville viranhaltijoille ja työntekijöille tarpeellista ja kaupungin etujen mukaista asettaa määräaikainen kilpailukiello koskemaan tilanteita, joissa he siirtyvät johtavaan asemaan kilpailevaa toimintaa harjoittavaan yksityiseen yritykseen. Lisäksi valtuuston kokouksessa 25.5.2016 asetetussa Yrjö Hakasen ponnassa kehoitetaan kaupunkia selvittämään, onko tältä osin tarpeen tehdä lainsäädännön kehittämistä koskeva aloite.

Kaupunginvaltuuston työjärjestyksen 22 §:n 2 momentin mukaan kaupunginhallitus esittää valtuuston käsiteltäväksi aloitteen, jonka on allekirjoittanut vähintään 15 valtuutettua.

Kaupunkikonsernin palveluksessa työskentelevä henkilöstö on työ- tai virkasuhteessa kaupunkiin, työsuhteessa kaupunkikonserniin kuuluvaan säätiöön/osakeyhtiöön tai toimitusjohtajasuhteessa kaupunkikonserniin kuuluvaan osakeyhtiöön. Kilpailukiello- ja karenssisopimuksia tarkastellaan virka- ja työsuhteen sekä toimitusjohtajasuhteen näkökulmista. Vertailun vuoksi selvitetään lisäksi valtion virkasuhteita koskevaa sääntelyä.



Viranhaltijoita koskeva sääntely

Viranhaltijoiden vaitiolovelvollisuus ja tietojen hyväksikäyttökielto sitovat viranhaltijaa julkisuuslain 23 §:n ja rikoslain 40 luvun 5 §:n perusteella osin myös virkasuhteen päättymisen jälkeen. Julkisuuslain sääntely koskee tältä osin koko julkisyhteisön palveluksessa olevaa henkilöstöä palvelussuhteen laadusta riippumatta. Velvollisuus lakkaa kunkin tiedon osalta silloin, kun vastaavan asiakirjan salassapito päättyy.

Kunnallisesta viranhaltijasta annetussa laissa (jäljempänä viranhaltijalaki) ei ole säädetty mahdollisuudesta tehdä palvelussuhteen jälkeiseen aikaan kohdistuvaa kilpailukiello- tai karenssisopimusta. Lainsäädäntöperustan puuttuessa kunnallisten viranhaltijoiden kanssa ei ole mahdollista tehdä palvelussuhteen jälkeiseen aikaan kohdistuvaa karenssisopimusta. Oikeustila on kuitenkin tältä osin hieman epäselvä.

Jotta viranhaltijan kanssa voitaisiin sopia palvelussuhteen jälkeiseen aikaan kohdistuvista rajoituksista, asiasta tulisi säätää lain tasolla perustuslain 80 §:n ja 18 §:n säännöksistä johtuen. Perustuslain 80 §:n mukaan lailla on säädettävä yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista ja 18 §:n mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.

Viranhaltijalakia suunnitellaan muutettavan sote- ja maakuntauudistuksen yhteydessä. Sote- ja maakuntauudistuksen hallituksen esitysluonnoksessa (jäljempänä hallituksen esitysluonnos) ehdotetaan, että viranhaltijalakiin lisätään uusi 5 a §, jonka perusteella karenssisopimuksen tekeminen on mahdollista.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan lakiin lisättävässä uudessa 5 a §:ssä säädettäisiin mahdollisuudesta sopia sopimuksella (karenssisopimus) määräajasta, jonka aikana ehdollisesti rajoitetaan viranhaltijan oikeutta siirtyä toisiin tehtäviin. Karenssisopimus tehtäisiin viranomaisen todettua säännöksessä asetettujen kriteerien täytyvän.

Sopimuksen tekeminen edellyttäisi uuden lainkohdan 2 momentin mukaan, että viranhaltijalla olisi virkasuhteessaan pääsy salassa pidettaviin tai julkisuutta muuten rajoittavien säännösten suojaamaan tietoon, jota voitaisiin olennaisella tavalla käyttää omaksi tai toisen hyödyksi toisen työnantajan palveluksessa taikka elinkeinon- tai ammatinharjoittamisessa tai muussa vastaavassa toiminnassa. Harkinnassa siitä, voidaanko tietoa käyttää olennaisella tavalla hyödyksi, tulee ottaa huomioon, voisiko viranhaltija käyttää hyödyksi esimerkiksi tietoja kilpailevista yrityksistä tai kyseisen toimialan olosuhteista tai markkinoista. Harkinnassa olisi myös otettava huomioon, onko viranhaltijalla sellaista tietoa, jota alalla toimivilla yrityksillä ei ole yleisesti käytössä. Harkinnassa on olennaista sen tiedon laatu, johon viranhaltijalle on pääsy.



Karenssisopimuksen piiriin kuuluisivat ne viranhaltijat, joilla on pääsy muun muassa arkaluontoiseen tai merkittävää taloudellista arvoa omaaviin tietoihin.

Rajoitusajan kesto voisi uuden lainkohdan 3 momentin mukaan olla enintään 12 kuukautta virkasuhteen päättymisestä. Rajoitusajalta viranhaltijalle maksettaisiin palvelussuhteen päättyessä maksettavaa säännöllisen työntekijän palkkausta vastaava korvaus kuukausierissä.

Uuden lainkohdan mukaan sopimukseen voitaisiin myös ottaa määräys sopimussakosta, jonka enimmäismäärä on viranhaltijalle rajoitusajalta maksettu korvaus kaksinkertaisena. Jos sopimussakosta ei sovita, sopimuksen rikkomisesta seuraava vahingonkorvausvelvollisuus määräytyy vahingonkorvauslain mukaisesti.

Uuden lainkohdan 4 momentin mukaan viranhaltijalla olisi virkasuhteen aikana ja virkasuhteen päättymisen jälkeen karenssisopimuksessa sovitun rajoitusaikaa vastaavana määräaikana ilmoittamisvelvollisuus viranomaiselle siirtymisestä toiseen palvelussuhteeseen tai tehtävään taikka elinkeinon-, ammatinharjoittamisen tai muun toiminnan aloittamisesta. Ilmoituksen saatuaan viranomaisen tulisi harkita suhteessa ilmoituksessa kuvattuihin tehtäviin, onko kyse sellaisista tehtävistä, joissa rajoitusaika tulee voimaan. Viranomaisen käy viranhaltijan kanssa rajoitusajan tarpeellisuuden selvittämiseksi keskustelun, jossa arvioidaan tarve karenssisopimuksen mukaiselle rajoitusajalle. Jos tehtävät ovat sellaisia, ettei viranhaltija niissä voi hyödyntää saamia tietoja tai rajoitusaikaan ei viranomaisen toiminnan kannalta muutoinkaan ole tarvetta, viranomaisen voi päättää, että karenssisopimuksen ehto karenssiajasta ei toteudu, eikä viranomaisella ole velvoitetta maksaa viranhaltijalle virkasuhteen päättymisen jälkeisen rajoitusajan korvausta. Tällöin viranhaltija ei myöskään ole estynyt työskentelemästä uuden työnantajan palveluksessa tai muussa tehtävässä tai toiminnassa.

Karenssisopimus ei sitoisi viranhaltijaa, jos palvelussuhde päättyisi työnantajasta johtuvasta syystä.

Työntekijöitä koskeva sääntely

Työntekijällä ei lähtökohtaisesti ole työsuhteen päättymisen jälkeen työsuhteesta johtuvia velvoitteita entiseen työnantajaansa nähden, ellei asiasta ole toisin sovittu. Työsopimuslain (jäljempänä TSL) 3 luvun 4 §:ssä säädetty liike- ja ammattisalaisuuksien ilmaisemisen kieltä lakkaa lähtökohtaisesti työsuhteen päättyessä.

Kaupungin työntekijöitä koskee kuitenkin palvelussuhteen päättymisen jälkeen viranomaisen toiminnan julkisuudesta annetun lain (jäljempänä julkisuuslaki) 21 §:n 2 momentin mukaan lain 23 §:n mukainen vaitiolo-



velvollisuus. Vaitiolovelvollisuus pitää sisällään salassa pidettävien tietojen ilmaisemisen kiellon: viranomaisen palveluksessa oleva ei saa paljastaa asiakirjan salassa pidettävää sisältöä tai tietoa, joka asiakirjaan merkittynä olisi salassa pidettävä, eikä muutakaan viranomaisessa toimiessaan tietoonsa saamaansa seikkaa, josta lailla on säädetty vaitiolovelvollisuus. Julkisuuslain 23 §:n 3 momentissa on lisäksi erikseen säädetty tietojen hyväksikäyttökiellosta, joka ulottuu myös kaupungin työntekijän työsuhteen päättymisen jälkeiseen aikaan. Lainkohdan mukaan vaitiolovelvollinen henkilö ei saa käyttää salassa pidettäviä tietoja omaksi tai toisen hyödyksi tai toisen vahingoksi. Rangaistussäännökset vaitiolovelvollisuuden rikkomisesta on rikoslain 40 luvun 5 §:ssä.

Kilpailukieltosopimuksella tarkoitetaan TSL 3 luvun 5 §:n 1 momentin mukaan sopimusta, jolla rajoitetaan työntekijän oikeutta tehdä työsopimus työsuhteen päättymisen jälkeen alkavasta työstä sellaisen työnantajan kanssa, joka harjoittaa ensiksi mainitun työnantajan kanssa kilpailuvaa toimintaa samoin kuin työntekijän oikeutta harjoittaa omaan lukuunsa tällaista toimintaa.

TSL 3 luvun 5 §:n 2 momentin mukaan kilpailukieltosopimus voidaan tehdä vain työnantajan toimintaan tai työsuhteeseen liittyvästä erityisen painavasta syystä. Kilpailukieltosopimuksen perusteen erityistä painavuutta arvioitaessa otetaan muun ohella huomioon työnantajan toiminnan laatu ja sellainen suojan tarve, joka johtuu liike- tai ammattisalaisuuden säilyttämisestä tai työnantajan työntekijälle järjestämästä erityiskoulutuksesta, samoin kuin työntekijän asema ja tehtävät. Ilman erityisen painavaa syytä tehty kilpailukieltosopimus on pätemätön kokonaisuudessaan. Erityisen painavan syyn tulee olla voimassa sekä sopimusta tehtäessä että myös silloin, kun sopimukseen vedotaan.

TSL 3 luvun 5 §:n 3 momentin mukaan kilpailukieltosopimuksella saadaan rajoittaa työntekijän oikeutta tehdä uusi työsopimus tai harjoittaa ammattia enintään kuuden kuukauden ajan. Jos työntekijän voidaan katsoa saavan kohtuullisen korvauksen hänelle kilpailukieltosopimuksesta aiheutuvasta sidonnaisuudesta, rajoitusaika voidaan sopia enintään vuoden pituiseksi. Kilpailukieltosopimukseen voidaan ottaa määräys vahingonkorvauksen sijasta tuomittavasta sopimussakosta, joka saa enimmäismäärältään vastata työntekijän työsuhteen päättymistä edeltäneen kuuden kuukauden palkkaa.

TSL 3 luvun 5 §:n 5 momentin mukaan kilpailukieltosopimus on mitätön siltä osin kuin se on tehty vastoin edellä selvitettyjä kilpailukieltosopimuksen enimmäiskestoja tai sopimussakon enimmäismäärää koskevia säännöksiä. Kilpailukieltosopimuksen enimmäiskestoja ja sopimussakon enimmäismäärää koskevia säännöksiä ei kuitenkaan sovelleta johdettavassa asemassa oleviin työntekijöihin. Johtavassa asemassa on



30.11.2016

Kj/11

työntekijä, jonka ”tehtäviensä ja asemansa perusteella katsotaan tekevän yrityksen, yhteisön tai säätiön tai sen itsenäisen osan johtamistyötä tai olevan tällaiseen johtamistehtävään välittömästi rinnastettavassa itsenäisessä asemassa”.

TSL 3 luvun 5 §:n 4 momentin mukaan kilpailukieltosopimus ei sido työntekijää, jos työsuhde on päättynyt työnantajasta johtuvasta syystä.

Osakeyhtiöiden toimitusjohtajia koskeva sääntely

Toimitusjohtaja saa toimessaan tietoonsa kaikki yhtiön liikesalaisuudet ja yleensä toimitusjohtajien kanssa voidaan sopia kilpailukielloista.

Osakeyhtiön toimitusjohtajat eivät ole työsuhteessa osakeyhtiöön. Koska työsopimuslakia ei siten sovelleta, myöskään työsopimuslain kilpailukielloa koskevia säännöksiä tai rajoituksia ei sovelleta. Kuitenkin myös toimitusjohtajasopimusten kilpailukielloehtoja rajoittaa yleinen kohtuullisuuden vaatimus. Kilpailukiello ei siten voi olla määräämättömän pitkä eikä soveltamisalueeltaan kohtuuttoman laaja. Kilpailukiello ei saa myöskään olla kilpailunrajoituslain vastainen.

Vertailu valtion virkamiehiä koskevaan sääntelyyn

Kunnallisia viranhaltijoita vastaavalla tavalla myös valtion virkamiesten vaitiolovelvollisuus ja tietojen hyväksikäyttökielto ulottuvat osin virkasuhteen päättymisen jälkeiseen aikaan julkisuuslain 23 §:n ja rikoslain 40 luvun 5 §:n perusteella.

Viranhaltijalakia vastaavasti myöskään valtion virkamieslaissa ei ole säädetty mahdollisuudesta tehdä palvelussuhteen jälkeiseen aikaan kohdistuvaa karenssisopimusta viranhaltijan kanssa.

Valtion virkamieslaissa 44 §:ssä kuitenkin säädetään, että virasto voi tehdä virkamiehen kanssa kirjallisen sopimuksen palvelussuhteessa noudatettavista ehdoista. Lisäksi valtiovarainministeriö on antanut virkamiehen siirtymisestä pois valtion palveluksesta ohjeen, jonka mukaan virastojen tulee arvioida tarve tehdä virkamieslain mukainen virkasopimus myös virkasuhteen päättymisen jälkeen erikseen sovittavan karenssiajan keston aikana maksettavasta palkkauksesta.

Valtiovarainministeriön ohjeen mukaan virastojen tulee arvioida tarve tehdä sopimus palvelussuhteen ehdoista niiden virkamiesten kanssa, jotka ovat tekemisissä valtion intressien tai yritystoiminnan kannalta erityisten arkaluonteisten tietojen kanssa. Kysymys on tilanteista, joissa virkamiehelle hänen siirtyessään valtionhallinnosta muuhun tehtävän avautuu tilaisuus käyttää hyödyksi virka-asemassaan saamia tietoja esimerkiksi kilpailevista yrityksistä tai kyseisen toimialan olosuhteista



30.11.2016

Kj/11

tai markkinoista. Ohjeen mukaan virkasopimuksen solmiminen on poikkeuksellista ja tulee kyseeseen ainoastaan harvojen virkamiesten kohdalla.

Sopimuksessa tulisi sopia virkamiehen palkkauksesta rajoitusajan keston aikana, minkä vastineeksi virkamies sitoutuu karenssiaikaan, jonka aikana hän ei voi työskennellä uuden työnantajan palveluksessa. Karenssiajan enimmäisaika on yksi vuosi, ja virasto maksaa virkamiehelle palkan karenssiajan keston ajalta.

Valtion virkamieslakiin on ehdotettu lisättävän karenssisopimuksia koskeva säännös. Lain valtion virkamieslain muuttamiseksi on sitä koskevan hallituksen esityksen mukaan tarkoitus tulla voimaan 1.1.2017. Valtion virkamieslakiin ehdotettu uusi lainkohta sekä sen hallituksen esityksen mukaiset perustelut vastaavat käytännössä yllä selostettua kunnallisen viranhaltijalain hallituksen esitysluonnokseen kirjattua.

Kilpailukiello- ja karenssisopimusten käyttäminen Helsingin kaupunkikonsernissa

Kilpailukieltosopimus on mahdollista tehdä työsuhteessa olevien henkilöiden kanssa työsopimuslaissa säädetyin edellytyksin. Kaupungilla kilpailukieltosopimuksia ei kuitenkaan ole tehty johtavien työsuhteisten henkilöiden kanssa, koska on katsottu, että muun muassa julkisuuslain mukainen vaitiolovelvollisuus on riittävä turvamaan kaupungin edun. Lisäksi kilpailukieltosopimukset aiheuttavat kustannusvaikutuksia kaupungille, koska työntekijän on saatava kohtuullinen korvaus kilpailukieltosopimuksen aiheuttamasta sidonnaisuudesta.

Kaupunkikonserniin kuuluvien tytäryhteisöjen johtajasopimusmalliin on sisällytetty kilpailukielloa koskeva ehto. Kilpailukiellon kesto on ollut yleensä 6-12 kuukautta johtajasopimuksen päättymisestä. Kaupunginkansliassa on valmistelussa uusi osakeyhtiön toimitusjohtajaa koskeva johtajasopimusmalli sekä säätiöiden toiminnanjohtajaa koskeva työsopimusmalli, joihin on sisällytetty myös kilpailukielloa koskevat ehdot.

Karenssisopimusten tekeminen kaupungin viranhaltijoiden kanssa ei voimassa olevan viranhaltijalain perusteella ole mahdollista. Virastojen ja liikelaitosten ylin johto eli virastopäälliköt ja liikelaitosten johtajat sekä osastopäälliköt ovat viranhaltijoita. Myös 1.6.2017 alkavassa uudessa organisaatiossa johtajat ovat viranhaltijoita.

Viranhaltijalain muuttamista koskien on kuitenkin vireillä lainmuutoshanke, jonka johdosta viranhaltijalakiin todennäköisesti lisätään uusi karenssisopimusta koskeva säännös. Muutoksen on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2019. Kun uusi säännös tulee voimaan, myös kaupungin vi-



30.11.2016

Kj/11

ranhaltijoiden kanssa voidaan tehdä karenssisopimus. Kaupunginkansliassa ryhdytään tällöin asian vaatimiin valmistelutoimenpiteisiin.

Uuden säännöksen mukainen karenssisopimus ei tarkoita sovitun karenssiajan automaattista voimaantuloa virkasuhteen päättymisen jälkeen. Rajoitusaika tulisi voimaan vain siinä tapauksessa, että kaupunki arvioisi, että viranhaltijan uusi tehtävä edellyttää karenssiajan voimaantuloa. Vain siinä tapauksessa, että rajoitusaika tulee voimaan, viranhaltijalle on maksettava korvausta rajoitusajalta.

Kaupungilla ei ole tarvetta tehdä lainsäädännön kehittämistä koskevaa aloitetta siitä, että kunnalliseen viranhaltijalakiin lisättäisiin karenssisopimusta koskeva säännös, koska lainmuutoshanke on jo vireillä.

Esittelijä

Kaupunginhallitus

Lisätiedot

Päivi Rissanen, johtava työmarkkina-asiantuntija, puhelin: 310 29202
paivi.rissanen(a)hel.fi

Liitteet

1 Modig Silvia, valtuustoaloite Kvsto 25.5.2016 asia 23

Muutoksenhaku

Muutoksenhakukielto, valmistelu tai täytäntöönpano

Päätöshistoria

Kaupunginhallitus 14.11.2016 § 981

HEL 2016-006227 T 00 00 03

Päätös

Kaupunginhallitus päätti esittää kaupunginvaltuustolle seuraavaa:

Kaupunginvaltuusto päättää katsoa valtuutettu Silvia Modigin aloitteen loppuun käsitellyksi.

Esittelijä

kaupunginjohtaja
Jussi Pajunen

Lisätiedot

Päivi Rissanen, johtava työmarkkina-asiantuntija, puhelin: 310 29202
paivi.rissanen(a)hel.fi

Postiosoite

PL 10
00099 HELSINGIN KAUPUNKI
kaupunginkanslia@hel.fi

Käyntiosoite

Pohjoisesplanadi 11-13
Helsinki 17
<http://www.hel.fi/kaupunginkanslia>

Puhelin

+358 9 310 1641

Faksi

+358 9 655 783

Y-tunnus

0201256-6

Tilinro

FI0680001200062637

Alv.nro

FI02012566