

Lausunto liikesalaisuusdirektiivin kansallista täytäntöönpanoa valmistelevan työryhmän mietintöön

Kilpailu- ja kuluttajavirastolta (KKV) ei ole pyydetty asiassa lausuntoa, mutta pidämme perusteltuna esittää näkemyksemme työryhmälle. Asian mahdollisessa jatkovalmistelussa olemme tarvittaessa ministeriön käytettävissä kilpailulain valvontatehtäviin liittyvien liikesalaisuuksien suojaa koskevien kysymysten asetteluiden selvittämiseksi.

KKV kiinnittää huomiota hallituksen esityksen luonnoksessa ("luonnos HE") ehdotetun liikesalaisuuslain 5 §:n sisältöön perusteluineen. KKV:n näkemyksen mukaan ehdotetun liikesalaisuuslain 5 §:n perusteluissa ulotetaan liikesalaisuuksien suoja selkeästi laajemmaksi ja vastaavasti ilmiintajan suoja kapeammaksi kuin liikesalaisuusdirektiivin 5 artiklassa, jota jäsenvaltioiden kansallisessa sääntelyssä on kaikissa tilanteissa noudatettava.

Ehdotetun liikesalaisuuslain 5 §:n (*Väärinkäytöksen paljastaminen ja sananvapauden käyttäminen*) teksti on KKV:n näkemyksen mukaan sinänsä hyväksyttävä ja yhdenmukainen direktiivin kanssa. Myös nykytilaa koskeva kuvaus luonnos HE:n kappaleessa 3.3.2 on perusteltu: ilmiintajan suoja edellyttää tapauskohtaista arviota. Tapauskohtaisella arviolla voidaan suojata liikesalaisuuksien haltijaa esimerkiksi vahingoittamistarkoituksessa tehdyiltä perusteettomilta ilmiannoilta.

Sen sijaan luonnos HE:n kappaleessa 5.3.1 (Ehdotettava liikesalaisuuslaki) sivulla 41 alaotsikon "Väärinkäytöksen ja laittoman toiminnan paljastaminen ja sananvapauden käyttäminen" alla tapauskohtaiseen arviointiin yhdistetään KKV:n näkemyksen mukaan ongelmallisia elementtejä. Kyseisessä kohdassa todetaan:

"Säännöksellä pyritäisiin ensinnäkin suojaamaan ilmiintajaa, joka yleisen edun suojaamiseksi hankkii tai ilmaisee liikesalaisuuden tai käyttää liikesalaisuutta väärinkäytöksen taikka väärän tai laittoman toiminnan paljastamiseksi. Ilmiintaja voisi näissä olosuhteissa paljastaa liikesalaisuudeksi luokiteltavan tiedon esimerkiksi viranomaiselle, muulle asianmukaiselle taholle tai yleisesti. Säännöstä sovellettaessa olisi tehtävä intressipunnintaa toisaalta liikesalaisuuden haltijan liikesalaisuuden säilyttämisen intressin sekä toisaalta väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan ilmi tulemisen ja yleisen edun välillä. Harkinta olisi tehtävä tapauskohtaisesti. Voidaan katsoa, että esimerkiksi vakava uhka ihmisten terveydelle tai ympäristölle oikeuttaisi liikesalaisuuden paljastamisen ulkopuoliselle. Toisaalta jos elinkeinonharjoittajalla on toimiva väärinkäytösten ilmoituskanava ja ilmoitettuihin väärinkäytöksiin myös puututaan, ei henkilöllä yleensä ole tarvetta paljastaa liikesalaisuuden sisältävää tietoa yrityksen ulkopuolisille. Harkinnassa olisi otettava huomioon EIT:n ratkaisut ilmiintajan suojasta ja sananvapauden käyttämisestä demokraattisessa yhteiskunnassa."

Vastaavasti ehdotetun liikesalaisuuslain 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa luonnos HE:n sivulla 59 todetaan mm. seuraavaa:

"Elinkeinoelämässä on viime vuosina merkittävästi kiinnitetty huomiota yritysten lainrikkomusten ja väärinkäytösten ennalta ehkäisyyn ja tätä varten on laadittu nimenomaisia suunnitelmia ja ohjelmia (ns. compliance-ohjelma). Osana näitä ohjelmia on yleensä väärinkäytösten ilmoituskanava, jonka välityksellä voidaan yrityksen johdolle ilmoittaa yhtiön lainrikkomuksista ja muista väärinkäytöksistä."

Mikäli yrityksellä on toimiva väärinkäytösten ilmoituskanava ja ilmoitettuihin väärinkäytöksiin myös puututaan, ei henkilöllä yleensä ole tarvetta paljastaa liikesalaisuuden sisältävää tietoa yrityksen ulkopuolisille. Tällöin yleisen edun suojaamisedellytys ei myöskään yleensä täyty. Myös EIT:n ratkaisukäytännössä on edellä kohdassa 3.3.2 kuvatulla tavalla pidetty tietojen paljastamista ulkopuoliselle viimesijaisena keinona sen jälkeen, kun tiedoista on ilmoitettu esimiehille tai muulle ylemmälle taholle yrityksen sisällä."

Kilpailulailla (948/2011) ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 101 ja 102 artikloilla suojataan yleistä etua mm. kieltämällä kilpailulain 5 ja 7 §:ssä tarkoitetut kilpailunrajoitukset, jotka ovat samalla esimerkkejä ehdotetun liikesalaisuuslain 5 §:n tarkoittamasta laittomasta toiminnasta. Ilmiantajien yhteydenotot ovat KKV:lle tärkeä tietojensaantikanava viraston toimiessa kilpailulainsäädännön noudattamisen valvojana. Samalla ilmiantajien KKV:lle toimittamissa tiedoissa on poikkeuksetta kyse ehdotetun liikesalaisuuslain 2 §:ssä tarkoitetuista liikesalaisuuksista, ja tietojen paljastamisesta voi aiheutua kilpailulain mukaisen seuraamusmaksun sekä vahingonkorvausvelvollisuuden myötä huomattavia taloudellisia seuraamuksia elinkeinonharjoittajalle. Liikesalaisuuden määritelmä on ehdotetussa liikesalaisuuslaissa niin avoin, että tieto toimialalla vallitsevasta kilpailunrajoituksesta sekä todisteet tämän kilpailunrajoituksen näyttämiseksi toteen katsottaisiin todennäköisesti kokonaisuudessaan liikesalaisuuksiksi. KKV esittää myös jatkovalmistelussa arvioitavaksi, missä määrin ylipäättään rikosta koskevat tiedot voivat olla liikesalaisuuksia ja voidaanko liikesalaisuuksien suojaa koskevien säännösten katsoa suojaavan rikollista toimintaa, mihin esitys näyttää viittaavan.

KKV:n näkemyksen mukaan yllä kuvattu intressipunninta on ilmiantajan kannalta kohtuuttoman laaja ja lopputulokseltaan epävarma ottaen huomioon, minkälaisia seuraamuksia ilmiantajalle saatetaan aiheutua, mikäli hänelle ei myönnetä säännöksessä tarkoitettua suojaa. Erityisesti vaatimus liikesalaisuuden paljastamisen viimesijaisuudesta suhteessa yrityksen sisäiseen ilmoituskanavaan on KKV:n näkemyksen mukaan ongelmallinen ja poikkeaa selkeästi direktiivissä edellytetystä tasosta. Kilpailunrajoituksissa on usein kyse sellaisista elinkeinonharjoittajan toimintatavoista, josta tietoisuuden voidaan usein perustellusti olettaa tai vähintäänkin epäillä ulottuvan yrityksen korkeimpaan johtoon asti. Tällaisessa asetelmassa on kohtuutonta edellyttää ilmiantajalta yrityksen sisäisten ilmoituskanavien käyttämistä, mikäli potentiaalinen ilmiantaja itse kokee yhteydenoton toimivaltaiseen viranomaiseen tehokkaammaksi keinoksi väärinkäytösten paljastamiseksi. Samalla sisäistä ilmoituskanavaa käyttämällä vaarannetaan valvojan viranomaisen mahdollisuus ylipäänsä saada kyseisiä tietoja edes jälkikäteen. Lisäksi yhteydenotto viranomaiseen turvaa monessa tilanteessa paremmin ilmiantajaa itselleen ja lähipiirilleen mahdollisesti aiheutuvilta välittömiltä haitallisilta seuraamuksilta, kuten irtisanomiselta tai toimialan kollektiivisilta vastatoimilta. Viranomaisella on tiettyynajaan asti mahdollisuus käsitellä yhteydenottoa jopa anonyyminä. Kun ehdotetulla 5 §:llä nimenomaisesti pyritään suojaamaan ilmiantajaa, suoja jää tältä osin liian kapeaksi ja suojan myöntäminen liian epävarmaksi.

Liikesalaisuusdirektiivin 5 artikla ei sinänsä poikkeaa merkittävästi ehdotetun liikesalaisuuslain 5 §:stä, joskin 5 artiklassa yleisen edun suojaaminen on kytketty ehdotettua säännöstä selkeämmin ilmiantajan subjektiiviseen käsitykseen yleisestä edusta ("vastaaja toimi *tarkoituksenaan* suojata yleistä etua"). Sen sijaan direktiivin johdanto-osan 20 perustelukappale poikkeaa KKV:n näkemyksen mukaan merkittävästi luonnos HE:n yllä kuvatuista perusteluista. Johdanto-osan 20 perustelukappaleessa todetaan:

"Tässä direktiivissä säädetyt toimenpiteet, menettelyt ja oikeussuojakeinot eivät saisi rajoittaa ilmiantamista. Tämän vuoksi liikesalaisuuksien suojan ei olisi ulotuttava tapauksiin, joissa liikesalaisuuden ilmaiseminen palvelee yleistä etua, siltä osin kuin paljastetaan asiaan välittömästi liittyvä väärinkäytös taikka väärä tai laiton toiminta. Tämä ei saisi kuitenkaan merkitä sitä, että toimivaltaiset oikeusviranomaiset eivät voisi poiketa toimenpiteiden, menettelyjen ja oikeussuojakeinojen määrittämisestä, kun vastapuolella oli täysi syy uskoa vilpittömästi, että hänen toimintatapansa täytti tässä direktiivissä säädetyt asianmukaiset kriteerit."

KKV:n näkemyksen mukaan luonnos HE:ssä rajoitetaan ilmiantamista altistamalla potentiaalinen ilmiantaja kohtuuttoman vaativalle ja lopputulokseltaan epävarmalle intressipunninnalle. Direktiivin 5 artiklaa vastaavan kansallisen normin perusteluineen tulisi nyt ehdotettua selkeämmin suojata sellaista ilmiantajaa, jolla on täysi syy vilpittömästi uskoa, että hänen toimintatapansa täyttää asianmukaiset kriteerit, mukaan lukien vaatimuksen yleistä etua suojaavasta tarkoituksesta. Luonnos HE:n perusteluiden nykyinen muotoilu heikentää KKV:n ja mahdollisesti muiden valvovien viran-

omaisten mahdollisuuksia saada arvokasta tietoa ilmiantajilta ja vaarantaa siten kilpailulainsäädännön noudattamisen tehokkaan valvonnan.

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized 'J' followed by a horizontal line and a small flourish.

Pääjohtaja

Juhani Jokinen

A handwritten signature in blue ink, featuring a stylized 'E' followed by a series of loops and a final flourish.

Tutkija

Eero Vähä-Vahe