

Lainsäädännön arviointineuvosto

Lausunto Dnro: VNK/397/32/2018

9.3.2018

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi liikesalaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

Hallituksen esitysluonnoksen perusteella saa hyvän käsityksen esityksen taustalla olevasta liikesalaisuusdirektiivistä, lain nykytilasta, uuden lain tavoitteista ja keskeisistä esityksistä. Esitysluonnoksesta käy ilmi, miltä osin direktiivi edellyttää tarkennuksia nykyiseen lainsäädäntöön, ja miten lakia sen myötä muutetaan. On myönteistä, että lain toteuttamisvaihtoehtoja on selvitetty ja valittu vaihtoehto on perusteltu. Vaikutusarvioiden perusteella saa yleisellä tasolla käsityksen lain vaikutuksista.

Esitysluonnoksen keskeisimmät puutteet ja kehittämiskohteet ovat:

- i) Yritysvaikutuksia on kuvattu monipuolisesti ja lain hyödyt tulevat esiin, mutta liikesalaisuusloukkausten mittaluokasta ei saa riittävää käsitystä. Esitysluonnoksessa tulisi olla suuntaa-antava arvio siitä, missä määrin uusi laki auttaa vähentämään liikesalaisuusloukkauksia. Vaikutuksia voisi kuvata tyypillisen esimerkkiyrityksen avulla ja verrata uuden lain tuomia hyötyjä ja kustannuksia nykytilaan.
- ii) Esitysluonnoksen mukaan liikesalaisuutta eivät saa oikeudettomasti ilmaista tai käyttää esimerkiksi hallituksen jäsenet, tilintarkastajat ja selvitysmiehet. Esitysluonnoksen perusteella on työntekijäryhmiä, joille lainmuutos aiheuttaa myös muutoksia. Työntekijöiden aseman muutosta tulisi käsitellä tarkemmin. Esimerkiksi väärinkäytösten ilmoittamistapauksissa työntekijän asema jää jossain määrin epäselväksi. Muutoksen kohteena olevien työntekijöiden lukumäärästä tulisi antaa suunta-antava arvio.

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 säädettäväksi uusi liikesalaisuuslaki. Laissa säädettäisiin liikesalaisuuksien suojasta ja siviilioikeudellisista oikeussuojakeinoista. Esityksellä pantaisiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/943 julkaisemattoman taitotiedon ja liiketoimintatiedon (liikesalaisuuksien) suojaamisesta laittomalta hankinnalta, käytöltä ja ilmaisemiselta. Samalla liikesalaisuuksien suojaa koskeva sääntely sopimattomasta menettelystä elinkeinotoiminnassa annetusta laista kumottaisiin ja voimassa oleva sääntely siirrettäisiin eräin täsmennyksin liikesalaisuuslakiin. Liikesalaisuuslain sääntely koskisi soveltuvin osin teknisiä ohjeita.

Liikesalaisuuslaissa säädettäisiin liikesalaisuuden määritelmästä ja liikesalaisuuden oikeudettomasta hankkimisesta, käyttämisestä ja ilmaisemisesta. Laissa säädettäisiin myös sallituista liikesalaisuuden hankkimistavoista. Laissa säädettäisiin myös siitä, millä edellytyksillä väärinkäytöksistä ja laittomasta toiminnasta voidaan ilmoittaa ja sananvapautta käyttää liikesalaisuuden suojasta huolimatta. Vastaavasti säädettäisiin edellytyksistä, joilla liikesalaisuus voidaan ilmaista työntekijän edustajalle.

Uusi laki sisältäisi siviilioikeudelliset oikeussuojakeinot liikesalaisuuden loukkaustilanteissa. Tuomioistuimien voisi liikesalaisuuden haltijan vaatimuksesta määrätä kielloista ja korjaavista toimenpiteistä. Korjaavien toimenpiteiden sijaan tuomioistuimien voisi tietyin edellytyksin määrätä vastaajan maksamaan käyttökorkvauksen. Lisäksi laissa säädettäisiin velvollisuudesta maksaa vahingonkorvausta liikesalaisuuden haltijalle ja tuomion julkistamisen kustannusten määrittämisestä liikesalaisuuden loukkaajan maksettavaksi.

Liikesalaisuuslaissa säädettäisiin tuomioistuimen mahdollisuudesta rajoittaa niiden luonnollisten henkilöiden määrää, joilla olisi asianosaisena olevassa oikeushenkilössä oikeus saada oikeudenkäynnissä tieto myös sellaisesta liikesalaisuudesta koskevasta seikasta, joka on määrätty yleisöltä salassa pidettäväksi.

Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi työsopimuslakia. Lakia täsmennettäisiin siten, että työntekijä ei saisi työsuhteen kestäessä nimenomaan oikeudettomasti käyttää hyödykseen tai ilmaista muille työnantajan liikesalaisuuksia. Työsopimuslakiin otettaisiin myös viittaussäännös liikesalaisuuslakiin, koska ehdotettu työsopimuslain liikesalaisuuksia koskeva säännös saisi sisältönsä myös ehdotettavasta liikesalaisuuslaista.

Esityksessä ehdotetaan, että liikesalaisuuksien loukkauksia koskevat riita-asiat käsiteltäisiin kärjäoikeudessa. Yksittäisessä asiassa toimivaltainen kärjäoikeus määräytyisi yleisten toimivaltasäännösten perusteella. Markkinaoikeus olisi kärjäoikeuden ohella toimivaltainen tuomioistuin tutkimaan niitä liikesalaisuuden loukkausta koskevia riita-asioita, joissa vastaajana on oikeushenkilö tai elinkeinotoimintaa harjoittava luonnollinen henkilö. Oikeuspaikkasäännös edellyttää tarkistuksia oikeudenkäymiskaareen sekä oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettuun lakiin. Oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annettua lakia muutettaisiin myös siten, että liikesalaisuuksia koskevat kiellot käsiteltäisiin markkinaoikeudessa teollis- ja tekijänoikeudellisina asioina. Vähäisiä tarkistuksia ehdotetaan myös todistelun turvaamisesta teollis- ja tekijänoikeuksia koskevissa riita-asioissa annettuun lakiin.

Esityksessä ehdotetaan, että liikesalaisuuden osalta käytettävä käsitteistö yhdenmukaistettaisiin siten, että lainsäädännössä käytettäisiin johdonmukaisesti käsitettä liikesalaisuus. Tästä syystä esimerkiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetusta laista sekä työsopimuslaista käsite liike- ja ammattisalaisuus ja rikoslaista käsite yrityssalaisuus muutettaisiin liikesalaisuudeksi. Käsite muutettaisiin myös useista muista laeista.

2 Arvio hallituksen esitysluonnoksesta ja vaikutusarvioinneista

2.1 Yleiset huomiot

Arviointineuvosto katsoo, että hallituksen esitysluonnos sisältää kattavan kuvauksen asian nykytilasta, liikesalaisuusdirektiivistä sekä muiden maiden lainsäädännöstä. Luonnoksen perusteella saa käsityksen lain tavoitteista ja keskeisistä esityksistä. On myönteistä, että esitysluonnoksessa on kuvattu lain toteuttamisvaihtoehtoja ja perusteltu valittu vaihtoehto. Luonnos on yleiskielisesti kirjoitettu.

Esitysluonnoksen mukaan direktiivi on muodoltaan vähimmäisharmonisointia, mutta direktiivi sisältää myös kohtia, jotka edellyttävät täysharmonisointia. Eduskuntaa on informoitu direktiivin valmistelusta. Asiaa koskevasta U-kirjeestä ja U-jatkokirjelmästä¹ käy ilmi, että Suomi on neuvotteluissa kiinnittänyt huomiota mm. kanteen liian lyhyeen vanhentumisaikaan, direktiivin säilymisestä minimi-

¹ U 5/2014 vp ja UJ 9/2015 vp.

direktiivinä sekä siihen, että direktiivi ei heikentäisi kansallisiin rikosoikeudellisiin säännöksiin perustuvaa liikesalaisuuksien suojaa. U-jatkokirjelmän perusteella Suomi onnistui kohtalaisesti tavoitteissaan.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksesta käy ilmi, miltä osin direktiivi edellyttää tarkennuksia nykyiseen lainsäädäntöön, ja miten lakia sen vuoksi muutetaan.

Arviointineuvosto katsoo, että vaikutusarvioinneissa on jonkin verran puutteita ja esitysluonnoksessa tulisi noudattaa säädösehdotusten arviointiohjetta.² Lisäksi tutkimuksiin viittauksissa on joitakin puutteita.

2.2 Taloudelliset vaikutukset

2.1.1 Vaikutukset kotitalouksille

Esitysluonnoksen mukaan työntekijällä on oikeus ilmaista liikesalaisuus lain mukaiselle edustajalle, kuten esimerkiksi luottamusmiehelle tai työehtosopimuksen mukaiselle edustajalle, jos se on välttämätöntä tehtävien hoitamiseksi. Lisäksi työntekijällä on mahdollisuus ilmoittaa väärinkäytöksistä ja laittomasta toiminnasta (*whistleblowing*). Esitysluonnoksen mukaan laki lisää työntekijän tietoisuutta liikesalaisuuksiin liittyvistä velvollisuuksista ja rajoituksista. Esitysluonnoksessa tuodaan esille, että yhdysvaltalais tutkimuksen mukaan vahva liikesalaisuuslaki voi vähentää korkeasti koulutetun työvoiman liikkuvuutta.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa on käsitelty melko monipuolisesti työntekijöille aiheutuvia muutoksia. Esitysluonnoksessa on muualla tekstissä tuotu esiin, että arvio liikesalaisuuden alaisen tiedon ja työntekijän ammattitaidon välillä on tehtävä tapauskohtaisesti, mutta rajanveto jää käytännössä tuomioistuimelle. Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on yritetty selvittää liikesalaisuuden tulkintaa mm. oikeuskäytäntöä kuvaamalla.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi kuvata tarkemmin esityksen kohderyhmiä. Esitysluonnoksen mukaan liikesalaisuutta eivät saisi käyttää oikeudettomasti esimerkiksi hallituksen jäsenet, tilintarkastajat ja selvitysmiehet. Esitysluonnoksen perusteella lailla on merkitystä myös työntekijäryhmille, jolloin näiden työntekijöiden määrästä tulisi antaa suuntaa-antava arvio. Esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin vaikutuksia työntekijöihin kuten sitä, millainen vastuu työntekijällä on työnantajan liikekumppanin liikesalaisuudesta. Lisäksi tulisi arvioida, lisääkö laki mahdollisesti salassapitosopimuksia työpaikoilla.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin sitä, miten laki vaikuttaisi työntekijöiden liikkuvuuteen työmarkkinoilla. Työntekijöiden liikkuvuudella voi olla laajempia kansantaloudellisia vaikutuksia. Tiukempi liikesalaisuussuoja antaa työnantajalle mahdollisuuden rajoittaa yritykselle tärkeän tiedon liikkumista. Tämä voi vähentää työvoiman liikkuvuutta ja siten heikentävää kansantaloudellisella tasolla työvoiman allokaatiota taantuvilta aloilta uusille aloille. Periaatteessa on mahdollista, että yritykset korvaavat heikomman liikkuvuuden työntekijöille korkeampina palkkoina.³

² Säädösehdotusten vaikutusten arviointiohjeet (oikeusministeriön julkaisu 2007:6). http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi_ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf.

³ Esimerkiksi norjalais tutkimuksen mukaan yritykset maksavat seniorityöntekijöille korkeampia palkkoja T&K -intensiivisistä yrityksistä, jolloin yritykselle tärkeä tieto pysyy yrityksen sisällä (Moen (2005): Is Mobility of Technical Personnel a Source of R&D Spillovers? Journal of Labor Economics, 2005, vol 23, no.1).

2.1.2 Vaikutukset yrityksille

Esitysluonnoksen mukaan liikesalaisuussuojalla on suuri merkitys lähes kaikille yrityksille koosta riippumatta, mutta etenkin PK-yrityksille, koska suuret yritykset suojaavat innovaatioitaan myös patenteilla. Lailla ei ole suoria kustannusvaikutuksia yrityksille, eikä se poista tarvetta salassapitosopimuksiin. Esitysluonnoksessa mainitaan monia myönteisiä yritysvaikutuksia, kuten esimerkiksi rajat ylittävien kilpailuedellytysten parantuminen, yritysten tehokkaammat siviilioikeudelliset oikeussuojakeinot ja PK-yritysten paremmat mahdollisuudet nostaa liikesalaisuuskanne. Esitysluonnoksessa ei ole määrällisiä arvioita vaikutuksista, mutta muualla esityksessä todetaan, että liikesalaisuutta koskevia erimielisyyksiä on huomattavasti tilastoituja lukuja enemmän.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esitysluonnoksessa on kuvattu monipuolisesti yritysvaikutuksia ja uuden lain hyödyt yrityksille käyvät ilmi. Esimerkiksi oikeussuojakeinot paranevat, mikä mahdollistaa puuttumisen mm. liikesalaisuutta loukkaaviin tuotteisiin ja antaa korvausmahdollisuuden. Esitysluonnokseen tulisi lisätä asian käänttöpuolena, että yrityksille esitetään todennäköisesti enemmän liikesalaisuuden loukkaukseen liittyviä vaatimuksia. Esitysluonnoksessa tulisi tuoda vielä selkeämmin esiin, että liikesalaisuuksien suojalla on lähtökohtaisesti merkittävä vaikutus yritysten innovaatioaktiivisuuteen ja sitä kautta talouskasvuun ja mahdollisesti esimerkiksi alihankkijaketjun toimintaan ja kannattavuuteen.

Arviointineuvosto pitää myönteisenä, että esityksessä on tuotu esiin EU:n teollisoikeuksien viraston tutkimus PK-yritysten innovaatioiden suojaamiskeinoista. PK-yritykset ovat perinteisesti suojanneet vähemmän innovaatioita ja turvautuneet enemmän liikesalaisuuksiin kuin patenteihin. Esitysluonnoksessa tulisi tarkemmin arvioida vaikutuksia erikokoisille suomalaisille yrityksille tutkimustiedon ja Suomen yritysraakenteen perusteella.⁴ Lisäksi tulisi arvioida, vaikuttaako liikesalaisuuslaki mahdollisesti patenttien hakemiseen.

Arviointineuvosto katsoo, esitysluonnoksessa tulisi hahmottaa liikesalaisuusloukkausten nykyistä mittaluokkaa. Esitysluonnoksen mukaan liikesalaisuusloukkauksien tarkkaa laajuutta ei tiedetä, mikä on ymmärrettävää, koska liikesalaisuusrikkomukset ovat merkittävältä osin piilorikkolaisuutta. Tilastotiedon tms. puutteiden vuoksi esimerkiksi kyselytutkimukset ja asiantuntija-arviot suuntaa-antavasta mittaluokasta voisivat tulla kyseeseen.⁵ Esitysluonnoksessa tulisi olla suuntaa-antava arvio siitä, missä määrin uusi laki vähentää liikesalaisuusloukkauksia. Vaikutuksia voisi kuvata tyypillisen esimerkkiyrityksen avulla ja verrata uuden lain tuomia hyötyjä ja kustannuksia nykytilaan. Myös asiantuntija-arvioita voisi hyödyntää.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että esitysluonnoksessa on käsitelty liikesalaisuusrikkomusten näyttöongelmia vain viranomaisvaikutuksissa. Arviointineuvosto katsoo, että näyttöongelmia

⁴ Esimerkiksi EU:n teollisoikeuksien viraston tutkimuksen mukaan liikesalaisuutta hyödynnetään enemmän kuin patenteja, kun kyseessä on prosessi-innovaatio, palveluja koskeva innovaatio tai kun yritys tekee yhteistyötä muiden tahojen kanssa. EU-aineiston perusteella suomalaiset PK-yritykset turvautuivat eniten liikesalaisuuksiin verrattuna muihin EU-maihin. Suomalaiset PK-yritykset hyödynsivät liikesalaisuutta 2,5 kertaa useammin kuin patenteja (EUIPO (2017): Protecting innovation through trade secrets and patents: Determinants for European Union Firms. Saatavilla: www.euipo.europa.eu). Suomalaisella yritysaineistolla tehdyn tutkimuksen mukaan pienet yritykset pitivät parempana epävirallisia tapoja suojata innovaatioitaan. Yritykset etenivät mieluummin nopeasti markkinoille kuin hankkivat liikesalaisuuden tai patentin (Leiponen, Byma: 2009: If you cannot block, you better run: Small firms, cooperative innovation, and appropriation strategies. Research Policy 38 (2009) 1478-1488). Saksalaistutkimuksen mukaan PK-yrityksiä ei pitäisi nähdä yhtenäisenä joukkona, vaan niiden strategiat ja näkemykset omaisuuden suojaamiseksi esim. patenteilla vaihteli yritysten innovatiivisuuden ja toimialan markkinoiden perusteella. Myös virallisia ja epävirallisia tapoja suojata innovaatioita käytettiin (Thomas, Bizer (2013): To protect or not to protect? Modes of appropriability in the small enterprise sector. Research Policy 42(2013) 35-49.)

⁵ EU:n komission teettämässä yrityksille suunnatussa kyselytutkimuksessa selvitettiin mm. liikesalaisuusloukkausten laajuutta. Selvityksen perusteella 537 vastaajasta noin viidennes oli joutunut vähintään väärinkäytöksen yrityksen kohteeksi. Eniten loukkauksia kohdistui mm. kemian ja lääketieteen sektoreille. Väärinkäytöksistä oli aiheutunut yrityksille monenlaisia kustannuksia. 140 yrityksestä, jotka raportoivat väärinkäytöksistä tai niiden yrityksestä, vain 57 vei asian oikeuteen. Yritykset eivät hakeneet oikeussuojakeinoja mm. näyttöongelmien, maineen tai oikeudenkäyntikustannusten vuoksi. (Study on trade secrets and confidential business information in the internal market, Final Study April 2013, Prepared for the European Commission, Contract number: MARKT/2011/128/D)

tulisi käsitellä myös yritysten osalta. Siviilioikeudellisten oikeussuojakeinojen parantuminen on periaatteellisesti merkittävä muutos yrityksille, mutta näyttöongelman merkitystä tulisi myös käsitellä.

2.3 Viranomaisvaikutukset

Esitysluonnoksessa on käsitelty vaikutuksia lähinnä tuomioistuimiin. Esitysluonnoksen mukaan siviilioikeudelliset liikesalaisuuskanteet eivät merkittävästi lisääntyisi mm. näyttöongelmien vuoksi.

Arviointineuvosto katsoo, että lain virtaviivaistaminen helpottanee viranomaisten työtä.

2.4 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Hallituksen esitysluonnoksessa ei ole käsitelty yhteiskunnallisia vaikutuksia, mutta muualla esitysluonnoksessa näitä asioita sivutaan. Esitysluonnoksessa käsitellään mm. väärinkäytöstapausten ilmiäntamista ja niiden oikeuskäytäntöä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

Arviointineuvosto katsoo, että esitysluonnoksessa tulisi käsitellä tarkemmin vaikutuksia työntekijöille siitä, että ilmianto väärinkäytöksistä on ensisijaisesti hoidettava yrityksen sisällä. Työsopimuslain perusteella työntekijä on velvollinen olemaan lojaali työnantajaa kohtaan. Lojaliteettivelvollisuuden rikkominen voi olla työsuhteen päättämisen peruste. Esitysluonnoksessa tulisi arvioida, onko väärinkäytöksistä ilmoittaminen sopusoinnussa työntekijän lojaliteettivelvollisuuden kanssa.

Arviointineuvosto kiinnittää huomiota siihen, että kiellon tai korjaavien toimenpiteiden määräämistä koskevan kanteen nostamiselle on viiden vuoden määräaika. Liikesalaisuusrikkomuksissa näyttöä on usein vaikea saada ja tapaukset ovat hitaita tutkia, joten loukatulla osapuolella on tässä suhteessa mahdollisuus saada hyvitys kärsimästään vahingosta.

3 Muut asiat

Lainsäädännön arviointineuvoston lausunto on annettu liikesalaisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä, jonka työ- ja elinkeinoministeriö toimitti arviointineuvoston käyttöön sähköpostitse 26.2.2018. 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 9. maaliskuuta 2018

Leila Kostiainen

Lainsäädännön arviointineuvoston puheenjohtaja

Meri Virolainen

Arviointineuvos, arviointineuvoston sihteeri