



19.12.2017

Diaarinumero
H 583/17

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön lausuntopyyntö 10.11.2017, TEM 1611/00.04.01/2016

LAUSUNTO LIIKESALAISUUDEN YHDENMUKAISTAMISTA KOSKEVAN LAUSUNTOPYYNNÖN JOHDOSTA

Työ- ja elinkeinoministeriö on pyytänyt näkemyksiä siitä, olisiko mahdollista muuttaa eri laeissa liikesalaisuuden osalta käytettävä käsite (*liike- ja ammattisalaisuus, ammatti- ja liikesalaisuus, yrityssalaisuus, yritys- ja liikesalaisuus*) yhdenmukaiseksi ehdotetussa uudessa liikesalaisuuslaissa käytettävän käsitteen kanssa, eli käsitteeksi liikesalaisuus. Lausuntopyyntöön liittyy muistio O9112017, johon on koottu noin 120 lakiin sisältyvät säännökset, joissa säädetään liikesalaisuudesta.

Lausuntopyynnössä viitataan direktiivin (EU) 2016/943 (liikesalaisuusdirektiivi) kansallista täytäntöönpanoa valmistelleen työryhmän mietintöön sisältyvään luonnokseen 18.10.2017 hallituksen esitykseksi liikesalaisuuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi. Tästä ehdotuksesta korkein hallinto-oikeus on antanut lausuntonsa 23.11.2017. Korkein hallinto-oikeus viittaa tuossa lausunnossa esittämäänsä.

Salassapitosääntelyn keskittäminen

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (*julkisuuslaki*) säädettäessä päädyttiin siihen, että salassapitosäännökset tulisi keskittää mahdollisuuksien mukaan julkisuuslakiin (HE 30/1998 s. 34, KM 1992:9, s. 65 ja 67-68).

Julkisuuslain säätämisen yhteydessä kumottiin 60 laintasoista salassapitosäännöstä (L 623/1999) ja 26 asetuksetasoista salassapitosäännöstä (A 694/1999). Tältä osin salassapitosääntely siirrettiin keskitetysti julkisuuslakiin. Lisäksi julkisuuslain säätämisen yhteydessä noin 80 lakia muutettiin niin, että niissä viitataan julkisuuslain säännöksiin muun ohella salassapitovelvollisuuden osalta.

Julkisuuslaissa omaksutusta periaatteesta keskittää viranomaisten hallussa olevia asiakirjoja ja tietoja koskeva salassapitosääntely mainittuun lakiin ei ole aihetta luopua. Erityissääntelyyn voi olla edelleen tarvetta esimerkiksi silloin, kun erityislaki poikkeaa organisatoriselta soveltamisalaltaan julkisuuslaista tai erityislaissa säädetään myös oikeudesta tai velvollisuudesta luovuttaa salassa pidettäviä tietoja.

Liike- ja ammattisalaisuus

Julkisuustoimikunnan mietinnössä ja julkisuuslain esitöissä (KM 1992:9 s. 147 ja HE 30/1998 s. 95) esitettiin seuraava määritelmä: ”Liikesalaisuudella tarkoitetaan yleensä taloudellisuonteisia, lähinnä kaupankäynnin alaan kuuluvia yrityksen salaisuuksia. Liikesalaisuuteen sisältyy myös yrityskokemusten eli niin sanotun know how’n suoja. Tämä on kokemukseen perustuvaa taitoa tiedon hyväksikäytössä. Liikesalaisuus voi olla myös tekninen salaisuus. Ammattisalaisuudella tarkoitetaan enemmän taidollisia salaisuuksia ja niitä voi olla myös vapaiden ammattien harjoittajilla kuten lääkäreillä ja asianajajilla siitä riippumatta harjoittavatko he liiketoimintaa.”

Säännös, jolla säädettiin salassa pidettäviksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisestä liike- tai ammattisalaisuudesta, sisällytettiin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohtaan sekä vastaavasti 17 kohtaan sisällytettiin säännös, jossa säädetään salassa pidettäviksi asiakirjat, jotka sisältävät tietoja julkisyhteisön liike- tai ammattisalaisuuksista. Lainkohdissa ei määritellä liike- ja ammattisalaisuutta, vaan määritelmä on vain esitöissä.

Julkisuuslakia säädettäessä liikesalaisuuden ala jäi määriteltäväksi oikeuskäytännössä. Lain esitöissä esitettiin kuitenkin edellä mainittu esimerkinomainen määritelmä siitä, mitä liikesalaisuudella tuolloin tarkoitettiin. Sittemmin hallintolainkäytössä on kehittynyt suhteellisen laaja julkisuuslaissa tarkoitetun liikesalaisuuden käsitettä täsmentävä oikeuskäytäntö (esim. KHO 1996-A-2, KHO 15.3.2002 t. 582, KHO 2002:90, KHO 8.1.2007 t. 5, KHO 2007:83, KHO 2012:58, KHO 2013:90, KHO 2014:58, KHO 2014:83, KHO 7.12.2015 t. 3536, KHO 23.3.2016 t. 976).

Liikesalaisuusdirektiivin 2 artiklan 1 kohdan c alakohta edellyttää, että henkilö, jolla tieto on laillisesti hallussa, on ryhtynyt vallitsevissa olosuhteissa kohtuullisiksi katsottaviin toimenpiteisiin sen pitämiseksi salaisena. Tämä vaatimus on ehdotettu sisällytettäväksi kansalliseen liikesalaisuuslakiin. Julkisuuslain liikesalaisuuden käsitteeseen ei nimenomaisesti ole sisällynyt tällaista suojaamisvaatimusta, vaan riittäväksi on katsottu salassapitotahto ja tiedon tosiasiallinen salassapito. Direktiivissä käytetty käsite ei muutoin kuin edellä mainitulta kohdalta poikkea oikeuskäytännössä julkisuuslain esitöiden pohjalta kehittyneestä liikesalaisuuden käsitteestä.

Ammattisalaisuutta koskevaa oikeuskäytäntöä ei juurikaan ole. Ammattisalaisuuden osalta voidaan kuitenkin todeta, että käsite on liittynyt lähinnä toiminnan luonteeseen (ammattiharjoittaminen erotuksena liiketoiminnasta). Ammattisalaisuus voidaan sisällyttää liikesalaisuuden käsitteeseen.

Muu yksityisen elinkeinotoimintaa koskeva tieto

Julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 20 kohdassa säädetään salassa pidettäviksi myös asiakirjat, jotka sisältävät tietoja yksityisen elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, jos tiedon antaminen niistä aiheuttaisi elinkeinonharjoittajalle taloudellista vahinkoa, ja kysymys ei ole kuluttajien terveyden tai ympäristön terveellisyyden suojaamiseksi tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomiseksi merkityksellisistä tiedoista tai elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista koskevista tiedoista.

Muun yksityisen elinkeinotoimintaa koskevan tiedon salassa pitoa koskevaa oikeuskäytäntöä on jonkin verran. Usein on ollut kyse säännökseen tältä osin sisältyvän vahinkoedellytyslausekkeen ja lisämääreiden tulkinnasta (esim. KHO 5.5.2006 t. 1065, KHO 2014:58, KHO 2014:83).

Muiden yksityistä elinkeinotoimintaa koskevien tietojen salassapitovelvollisuudelle nykyisen lainkohdan osoittamissa rajoissa on edelleen perusteensa, koska tietojen luottamuksellisuus turvaa osaltaan viranomaisten tietojensaantimahdollisuuksia.

Tässä yhteydessä voidaan todeta, ettei liikesalaisuusdirektiivi sen 1 artiklan mukaan estä sääntämistä laajemmasta liikesalaisuuksien suojasta artiklassa tarkemmin mainituin poikkeuksin. Samoin voidaan todeta, että direktiivin 1 artiklan 2 kohdan alakohdan b mukaan direktiivi ei vaikuta sellaisten kansallisten sääntöjen soveltamiseen, joissa liikesalaisuuksien haltijat velvoitetaan ilmaisemaan tietoja yleisölle tai hallintoviranomaisille.

Yhteenveto

- Liikesalaisuuden käsitettä mahdollisesti yhdenmukaistettaessa on otettava huomioon edellä lausuttu eroavuus julkisuuslaissa säädetyn liikesalaisuuden käsitteen ja ehdotetussa liikesalaisuuslaissa säädetyn käsitteen välillä.
- Säännökset viranomaisen asiakirjoissa olevien yksityisten tai muiden viranomaisten liikesalaisuuksien taikka viranomaisen omien liikesalaisuuksien salassapidosta tulisi edelleenkin säilyttää kokonaisuutena julkisuuslaissa, jolloin kokonaiskuva julkisuusperiaatteesta ja siitä tehdyistä poikkeuksista on helpommin hahmotettavissa.
- Ammattisalaisuuden salassapitovelvollisuuteen perustuva asiakirjasalaisuus on oikeuskäytännössä jäänyt marginaaliseksi. Ammattisalaisuuden sisällyttäminen liikesalaisuuden käsitteeseen ei aiheuttaisi olennaista muutosta nykytilanteeseen.
- Muun elinkeinotoimintaa koskevan tiedon käsite on laajempi kuin liikesalaisuuden käsite. Liikesalaisuuslain säätäminen ei tee sen säilyttämistä lainsäädännössä tarpeettomaksi.

Lausuntoa ovat valmistelleet oikeusneuvokset Hannu Ranta ja Alice Guimaraes-Purokoski sekä esittelijäneuvos Mikko Rautamaa. Lausunto on käsitelty korkeimman hallinto-oikeuden kansliaistunnossa 18.12.2017.

Presidentti



Pekka Vihervuori

Kansliapäällikkö



Toni Kaarresalo

Tiedoksi

Oikeusministeriö