Eduskunnan lakivaliokunta

Asia: HE 49/2018 vp liikesalaisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi

Lakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa hallituksen esitykseen 49/2018 vp liittyvistä valtiosääntöoikeudellisista kysymyksistä ja siitä, onko hallituksen esityksestä tarpeen pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto. Pyydettynä lausuntona esitän kunnioittaen seuraavan.

1. Toimivaltainen tuomioistuin

Ensimmäisen lakiehdotuksen 18 §:n mukaan laissa tarkoitetut yksityisoikeudelliset vaatimukset tutkitaan käräjäoikeudessa. Oikeushenkilöä tai elinkeinotoimintaa harjoittavaa luonnollista henkilöä vastaan esitetty yksityisoikeudellinen vaatimus voidaan kuitenkin tutkia myös markkinaoikeudessa noudattaen mitä näiden riita-asioiden käsittelystä säädetään oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa annetussa laissa.

Ehdotus merkitsisi tältä osin sitä, että käräjäoikeudella ja markkinaoikeudella olisi rinnakkainen tuomiovalta osassa lain tarkoittamia yksityisoikeudellisia riita-asioita. Sääntely, jossa yleisellä tuomioistuimella ja erityistuomioistuimella olisi rinnakkainen toimivalta, on täysin poikkeuksellinen. Prosessuaaliselta kannalta ehdotettuun malliin sisältyy ongelmia. Ensinnäkin markkinaoikeuteen ohjautuvissa riita-asioissa ei olisi vapaata valitusmahdollisuutta yleiseen

tuomioistuimeen, vaan muutoksenhaku ohjautuisi suoraan korkeimpaan oikeuteen ja edellytyksenä olisi valitusluvan saaminen. Käräjäoikeuden päätöksestä sen sijaan voisi valittaa ensin hovioikeuteen. Näin ollen osapuolten oikeusturvakeinot ovat heikommat, mikäli riita-asia käsitellään käräjäoikeuden sijasta markkinaoikeudessa. On ilmeistä, että asioiden käsitteleminen eri tuomioistuinlinjoissa voi helpommin johtaa myös oikeuskäytäntöjen erilaisuuteen, jolla taas voi olla seurauksia sen suhteen, kumpi tuomioistuinlinja valitaan. Nämä seikat ovat sinänsä merkityksellisiä perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvaperusoikeuden näkökulmasta.

Toisaalta perustuslakivaliokunta on kuitenkin aiemmin katsonut, ettei muutoksenhakuoikeuden sitominen markkinaoikeudessa korkeimman oikeuden myöntämään valituslupaan sellaisenaan vaarantanut asianosaisten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eikä muodostunut perustuslain 21 §:n 2 momentin vastaiseksi (PeVL 33/2012, s. 4). Valiokunta viittasi tältä osin esityksen tavoitteeseen turvata tuomioistuintoiminnan asiantuntemus, joka pyrittiin takaamaan muun muassa tuomioistuimen ratkaisukokoonpanoja ja jäsenten kelpoisuusehtoja koskevalla sääntelyllä. Lisäksi valiokunta arvioi markkinaoikeuden muutoksenhakujärjestelmän lyhentävän käsittelyaikoja ja edistävän joutuisuutta. Lisäksi valiokunta huomautti korkeimman oikeuden voivan myöntää valitusluvan ennakkopäätösperusteen lisäksi myös silloin, jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy.

Perustuslakivaliokunta ei tietojeni mukaan ole aikaisemmin pitänyt ongelmallisena sitä, että muutoksenhakumenettelyssä olisi valinnanvaraa oikeuspaikan suhteen. Tosin käsillä oleva tilanne, jossa muutoksenhaku valikoituisi joko yleiseen tuomioistuimeen tai erityistuomioistuimeen on poikkeuksellinen. Ottaen huomioon edellä mainitun perustuslakivaliokunnan kannanoton markkinaoikeuden muutoksenhakujärjestelmän perustuslainmukaisuudesta, en näe ehdotettua järjestelmää suoranaisesti perustuslain kannalta ristiriidassa olevana, vaan kyse on pikemminkin prosessioikeudellisesta ongelmasta. Katson, ettei hallituksen esityksestä ole oikeuspaikkaa koskevan sääntelyn vuoksi välttämätöntä pyytää perustuslakivaliokunnalta eduskunnan työjärjestyksen 38 §:n 2 momentissa tarkoitettua lausuntoa.

2. Omaisuudensuoja ja sananvapaus

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa hallituksen esityksen sisältämiä lakiehdotuksia tarkastellaan ensisijaisesti omaisuudensuojan (PL 15 §) ja sananvapauden (PL 12 § 1 mom.) kan-

nalta (HE, s. 131-134). Tältä osin esityksen perustelut ovat varsin yleisellä tasolla. Omaisuudensuojan osalta perusteluissa katsotaan immateriaalioikeuksien asemaan viitaten, että liikesalaisuuksien voidaan katsoa kuuluvan perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan piiriin (HE, s. 131). Perustuslakivaliokunta ei ole havaitakseni tarkastellut aikaisemmin liikesalaisuuksien suojaa perustuslain näkökulmasta. Oikeuskirjallisuudessa on tosin esitetty käsityksiä, jonka mukaan liike- ja ammattisalaisuudet voivat olla perustuslain suojan piiriin kuuluvaa omaisuutta (ks. Pekka Länsineva, Perusoikeudet ja varallisuussuhteet, 2002, s. 183). Omaisuudensuojanäkökulmalla voi siten olla merkitystä arvioitaessa ehdotettuja liikesalaisuuden suojan rajoituksia edellä mainittu varaus perustuslakivaliokunnan puuttuvasta käytännöstä kuitenkin huomioon ottaen.

Sananvapauden kannalta keskeisin pykälä on ensimmäisen lakiehdotuksen 5 §, jonka mukaan liikesalaisuuden hankkimin en, käyttäminen ja ilmaiseminen ei ole oikeudetonta, jos liikesalaisuus on hankittu, sitä on käytetty tai se on ilmaistu yleisen edun suojaamista varten väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan paljastamiseksi. Liikesalaisuuden hankkiminen, käyttäminen tai ilmaiseminen ei myöskään ole oikeudetonta, jos se ei ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä sananvapauden käyttämisenä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan pykälällä pannaan täytäntöön liikesalaisuusdirektiivin 5 artiklan a ja b alakohta.

Ehdotettua säännöstä voidaan sinänsä pitää sananvapautta turvaavana säännöksenä. Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, että säännöksen sanamuoto on erittäin tulkinnanvarainen. Kysymys siitä, mikä ei ”ylitä sitä, mitä voidaan pitää hyväksyttävänä sananvapauden käyttämisenä” ei ole millään tavoin selkeä ja jättää tuomioistuimelle merkittävästi tulkinnanvaraa. Tätä voidaan pitää ongelmallisena, koska kyseisellä säännöksellä on olennainen merkitys sen suhteen, onko liikesalaisuuden rajoitus oikeudeton vai ei. Perustuslakivaliokunta on aivan tuoreessa lausunnossaan EU:n yleistä tietosuoja-asetusta koskevasta täydentävästä lainsäädännöstä puuttunut juuri vastaavanlaiseen epätäsmällisyyteen. Valiokunta esimerkiksi ei hyväksynyt sääntelyä, jonka mukaan tiettyjä tietosuoja-asetuksen säännöksiä ei sovellettaisi, jos soveltaminen ”loukkaisi oikeutta sananvapauteen tai tiedonvälityksen vapauteen”, vaan katsoi, että sääntelyä oli täsmennettävä olennaisesti. Valiokunta viittasi siihen, että perusoikeusrajoitusten tulee olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä, minkä lisäksi rajoitusten olennaisen sisällön tulee ilmetä laista (ks. PeVL 14/2018 vp, s. 17). Katson, että ensimmäisen lakiehdotuksen 5 §:n toinen virke on liian epätäsmällisesti muotoiltu. Myöskään säännöksen perustelut eivät anna tältä osin riittäviä tulkinnallisia kiinnekohtia, koska niissä vain varsin yleisessä muodossa

luonnehditaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 10 artiklan tulkintakäytäntöä (HE, s. 93-94, 132-134).

Kiinnitän huomiota myös siihen, että 5 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään lukuisia tulkintoja, jotka eivät ole luettavissa pykälän sanamuodosta. Ensinnäkin perusteluissa todetaan, että säännöstä sovellettaessa olisi tehtävä intressipunnintaa toisaalta liikesalaisuuden haltijan liikesalaisuuden säilyttämisen intressin sekä toisaalta väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan ilmi tulemisen ja yleisen edun välillä (HE, s. 92). Tällainen intressipunninnan elementti kuitenkin puuttuu itse säännöksestä. Sen mukaan liikesalaisuuden rajoittaminen ei ole oikeudetonta, ”jos liikesalaisuus on hankittu, sitä on käytetty tai se on ilmaistu yleisen edun suojaamista varten väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan paljastamiseksi”. Tältä osin olennaista on siis se, mihin tarkoitukseen liikesalaisuus on hankittu tai sitä on käytetty tai se on ilmaistu. Pykälään ei itsessään sisälly vaatimusta, että liikesalaisuuteen puuttuminen olisi ollut tältä osin välttämätöntä tai edes tarpeellista.

Perusteluissa esitetään tulkinta, jonka mukaan ilmiantajalla tulisi olla ”painava syy” paljastamiselle (HE, s. 92). Samoin esitetään, että säännöksen soveltamisen edellytyksenä olisi, että väärinkäytöksestä tai laittomasta toiminnasta ilmoittaminen ei olisi mahdollista paljastamatta liikesalaisuutta (HE, s. 93). Näille tulkinnoille ei ole perusteita säädöstekstissä.

Edelleen todetaan, että sananvapautta koskevan poikkeuksen soveltuminen tulisi käytännössä arvioitavaksi lähinnä tiedotusvälineiden toiminnan osalta (HE, s. 93). Kyseinen tulkinta on pykälän sanamuotoon nähden selvästi supistava. Sananvapautta koskevaa poikkeusta luonnehditaan siten, että sen mukaan ”yksittäistapauksessa” sananvapauden käyttö voisi oikeuttaa liikesalaisuuden hankkimisen, käyttämisen tai ilmaisemisen, vaikka kyse ei olisi väärinkäytöksen tai laittoman toiminnan paljastamisesta *whistleblowing*-ilmiantamisen tarkoittamalla tavalla (HE, s. 93). Tämä antaa liian rajoittavan kuvan verrattuna siihen, mitä säännösmuotoilu näyttäisi edellyttävän. Sen mukaan kynnys muodostuu siitä, mikä ylittää hyväksyttävän sananvapauden käyttämisen. Tämän taas esitetään perusteluissa edellyttävän intressien punnintaa, jossa on ennen kaikkea otettava huomioon EIT:n linjaukset sananvapauden käyttämisestä demokraattisessa yhteiskunnassa (HE, s. 93-94). Perustelu jättää säännöksen tulkinnan kokonaan ilmaan. EIT ei ratkaisukäytännössään itse asiassa varsinaisesti määrittele sitä, mikä ylittää sananvapauden hyväksyttävän käyttämisen. Sen sijaan se arvioi, onko sananvapauden rajoittami-

nen ollut tarkasteltavana olevassa yksittäistapauksessa välttämätöntä demokraattisessa yhteiskunnassa. EIT siis arvioi sitä, onko sananvapautta rajoitettu liiallisesti, ei sitä, onko sananvapautta käytettäessä ylitetty hyväksyttävyyden rajat.

En pidä edellä esittämiäni kriittisiä huomioita ensimmäisen lakiehdotuksen 5 §:stä ja sen perusteluista varsinaisina säätämisjärjestyskysymyksinä, joiden vuoksi hallituksen esitys olisi välttämättä saatettava perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi, vaikkakin esitykseen sisältyy sellaisia perustuslain tulkinnan kannalta merkityksellisiä kysymyksiä, jotka puoltavat sen tarkempaa tarkastelua perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Kun kyseessä on kuitenkin sääntely, jolla voi olla huomattava merkitys käytännön oikeuselämässä, tulisi lakivaliokunnan kiinnittää ainakin vakavaa huomiota edellä esitettyihin perusoikeusnäkökohtiin ja pyrkiä vielä täsmentämään asianomaista säännöstä. Tällaisenaan ehdotettu 5 § perusteluineen ei anna riittävästi kiinnekohtia säännöksen soveltamiselle käytännössä. Lisäksi perusteluissa esitetyt tulkinnat eivät kaikilta osin vastaa säännöksen sanamuotoa.

Turussa 15.5.2018

Veli-Pekka Viljanen

Valtiosääntöoikeuden professori (Turun yliopisto)