

**PERUSTUSLAKIVALIOKUNNAN
LAUSUNTO 33/2012 vp**

Hallituksen esitys eduskunnalle markkinaoikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi

Lakivaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 9 päivänä lokakuuta 2012 lähettäessään hallituksen esityksen eduskunnalle markkinaoikeutta ja oikeudenkäyntiä markkinaoikeudessa koskevaksi lainsäädännöksi (HE 124/2012 vp) valmistelevasti käsiteltäväksi lakivaliokuntaan samalla määrännyt, että perustuslakivaliokunnan on annettava asiasta lausunto lakivaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- erityisasiantuntija Jussi Karttunen, oikeusministeriö
- hallintoneuvos Eija Siitari-Vanne, korkein hallinto-oikeus
- ylituomari Kimmo Mikkola, markkinaoikeus
- professori Kirsi Kuusikko
- professori Kaarlo Tuori.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- professori Olli Mäenpää
- professori Veli-Pekka Viljanen.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki markkinaoikeudesta ja laki oikeudenkäynnistä markkinaoikeudessa. Nykyinen markkinaoikeuslaki ja eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annettu laki vastaavasti kumottaisiin. Lisäksi esitykseen sisältyvät ehdotukset laiksi patentti- ja rekisterihallituksen valitusasioiden käsittelystä annetun lain kumoamisesta sekä 37 lain muuttamisesta.

Esityksen päätavoitteena on teollisoikeuksien myöntämisen sekä teollis- ja tekijänoikeuksien toteuttamisen tehostaminen kehittämällä mainittuihin asioihin liittyvää tuomioistuinjärjestelmää. Tarkoituksena on vähentää teollis- ja

tekijänoikeudellisten asioiden käsittelyn hajaantuneisuutta nykyisestä. Lisäksi keskeisiä tavoitteita ovat tuomioistuinkäsittelyn asiantuntemus, korkea laatu ja nopeus. Mainitut tavoitteet toteutettaisiin keskittämällä teollis- ja tekijänoikeudellisia asioita koskeva ratkaisutoiminta mahdollisimman suuressa määrin samaan oikeuspaikkaan, markkinaoikeuteen.

Esitys liittyy valtion vuoden 2013 talousarvioesitykseen ja on tarkoitettu käsiteltäväksi sen yhteydessä. Ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan voimaan samanaikaisesti 1.9.2013 lukien lukuun ottamatta 16. lakiehdotusta, jonka on tarkoitus tulla voimaan myöhemmin lailla

säädettävänä ajankohtana, arviolta noin puoli vuotta sen jälkeen, kun mainitut muut lait ovat tulleet voimaan.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa markkinaoikeuden laajentuvaa toimivaltaa on arvioitu perustuslain tuomioistuinjärjestelmän kahtiajakoa ja erityistuomioistuimia koskevien 98 ja 99 §:n kannalta. Jatkomuutoksenhakua markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan

hallinto-oikeuteen ja muutoksenhakua teollis- ja tekijänoikeudellisissa asioissa korkeimpaan oikeuteen on tarkasteltu oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n valossa. Lakiehdotukset voidaan hallituksen käsityksen mukaan hyväksyä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, mutta hallitus pitää kuitenkin perusteltuna hankkia asias- ta perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Teollis- ja tekijänoikeudellisten asioiden keskittäminen markkinaoikeuteen

Esityksessä ehdotetaan, että markkinaoikeuteen keskitetään sekä muutoksenhaku teollisoikeuksia myöntävien rekisteriviranomaisten päätöksistä että kaikkien teollis- ja tekijänoikeudellisten riita- ja hakemusasioiden käsittely. Tämä laajentaa markkinaoikeuden toimialaa nykyisestä. Asiaryhmiä siirretään markkinaoikeuteen sekä lakkautettavasta Patenti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnasta että käräjäoikeuksista.

Markkinaoikeus on perustuslaissa tarkoitettu erityistuomioistuin. Tuomioistuinlaitoksen rakenteesta on säännökset perustuslain 98 §:ssä. Tuomioistuinlaitos rakentuu jaolle yleisiin tuomioistuihin, joista säädetään perustuslain 98 §:n 1 momentissa, ja hallintotuomioistuihin, joista säädetään pykälän 2 momentissa. Tätä jakoa täydentää perustuslain 98 §:n 3 momentti, jonka mukaan tuomiovaltaa erikseen määrättyillä toimialoilla käyttävistä erityistuomioistuimista säädetään lailla. Mainittu perustuslakisääntely merkitsee sitä, että erityistuomioistuimet muodostavat perustuslain salliman poikkeuksen pääsääntöön lainkäyttöasian kuulumisesta joko yleisen tuomioistuimen tai hallintotuomioistuimen toimivaltaan. Toisaalta sekä tuomioistuinlaitoksen kaksilinjaisuuden periaate että viittaus määrättyihin toimialoihin rajaavat merkittävästi mahdollisuutta säätää erityistuomioistuimen tehtävien laajuudesta. Eri-

tyistuomioistuimen toimialan tulee siten olla täsmällisesti rajattu ja kapea suhteessa yleisten tuomioistuinten ja hallintotuomioistuinten toimialaan. Erityistuomioistuimelle voidaan antaa käsiteltäväksi vain sellaisia asiaryhmiä, joiden käsittely erityistuomioistuimessa on sen toimiala ja tuomioistuinjärjestelmän kokonaisuus huomioon ottaen perusteltua.

Markkinaoikeuden ehdotettu toimiala on täsmällisesti määritelty, ja esityksessä on esitetty perustuslain kannalta riittävät perusteet immateriaalioikeudellisten asioiden keskittämiseksi markkinaoikeuteen. Hallituksen esityksen perustelujen (s. 29) mukaan keskittämisen seurauksena markkinaoikeuden asiamäärä kasvaisi noin 300 asialla vuodessa, joista teollisoikeudellisia valitusasioita olisi noin 200 ja immateriaalioikeudellisia riita- ja hakemusasioita noin 100. Tällainen markkinaoikeuden toimialan laajenus pysyy valiokunnan mielestä vielä perustuslain 98 §:n puitteissa.

Muutoksenhaku

Yleisiä lähtökohtia. Esityksen mukaan valitukset rekisteriviranomaisten teollisoikeuden myöntämisestä tai rekisteröintiä koskevista päätöksistä käsitellään markkinaoikeudessa hallintolainkäyttölain järjestyksessä. Teollis- ja tekijänoikeudelliset riita- ja hakemusasiat käsitellään markkinaoikeudessa lähtökohtaisesti oikeudenkäymiskaaren mukaisesti. Rekisteriviranomaisten päätösten osalta markkinaoikeuden ratkaisuihin on mahdollista hakea muutosta

edelleen valittamalla korkeimpaan hallinto-oikeuteen, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan. Muutoksenhaku markkinaoikeuden ratkaisusta teollis- ja tekijänoikeudellisissa riita- ja hakemusasioissa tapahtuu valittamalla korkeimpaan oikeuteen valituslupajärjestelmää noudattaen.

Ehdotus merkitsee sitä, että kummallakin muutoksenhakulinjalla markkinaoikeuden ratkaisun saamiseen ylimpään tuomioistuimeen edellytetään valituslupaa. Hallintotuomioistuinlinjalla ehdotus merkitsee siirtymistä yleisestä valitusoikeudesta valituslupajärjestelmään. Yleisellä tuomioistuinlinjalla markkinaoikeuden ratkaisuihin markkinaoikeudellisissa asioissa voidaan nykyisin hakea muutosta korkeimalta oikeudelta, jos se myöntää valitusluvan.

Muutoksenhakua koskeva sääntely on merkityksellistä perustuslain 21 §:n kannalta. Sen 1 momentin nojalla jokaisella on muun ohella oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa. Perustuslakivaliokunta on tämän säännöksen yhteydessä korostanut muun muassa tuomioistuinkäsittelyjen joutuisuuden merkitystä (ks. esim. PeVL 35/2009 vp, s. 2/II ja PeVL 33/2008 vp, s. 2/II). Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeisiin sisältyvä oikeus hakea muutosta turvataan puolestaan 2 momentin mukaan lailla. Muutoksenhakuoikeus on perustuslain mukainen pääsääntö, josta on toisaalta mahdollista säätää lailla vähäisiä poikkeuksia (HE 309/1993 vp, s. 74/II, PeVL 10/2012 vp, s. 6/I, PeVL 18/2007 vp, s. 4).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kappaleen mukaan jokaisella on oikeus kohutuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä. Artikla ei kuitenkaan edellytä muutoksenhakuoikeuden turvaamista toiseen oikeusasteeseen (ks. PeVL 4/2010 vp, s. 3/II, PeVL 35/2002 vp, s. 2/II).

Arvioitaessa ehdotusta perustuslain mainitun säännöksen kannalta on todettava, ettei sääntely rajoita oikeutta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Valitusoikeutta markkinaoikeuteen ei rajoiteta. Sen sijaan ehdotus rajoittaa valitusoikeutta markkinaoikeuden päätöksestä korkeimpaan hallinto-oikeuteen ja korkeimpaan oikeuteen.

Muutoksenhaku korkeimpaan oikeuteen. Markkinaoikeuden ratkaisuun sen toimivaltaan kuuluvassa riita- ja hakemusasiassa sekä markkinaoikeudellisissa asioissa haetaan 2. lakiehdotuksen 7 luvun 4 §:n 1 momentin perusteella muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen, jos korkein oikeus myöntää valitusluvan oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n nojalla.

Kuten edellä on todettu, markkinaoikeuden päätöksiin markkinaoikeudellisissa asioissa saa nykyisin hakea muutosta valittamalla korkeimpaan oikeuteen valituslupajärjestelmää noudattaen. Ehdotettu sääntely merkitsee siis asiallisesti menettelyn laajentamista markkinaoikeuden käsiteltäviksi ehdotettaviin teollis- ja tekijänoikeudellisiin riita- ja hakemusasioihin. Nykyinen sääntely perustuu perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyin eräiden markkinaoikeudellisten asioiden käsittelystä annetun lain 21 §:ään. Perustuslakivaliokunta ei vuonna 2001 tuolloin ehdottanut sääntelyä käsitellessään ottanut nimenomaisesti kantaa muutoksenhakujärjestelmään, jota oli sivuttu hallituksen esityksen säätämisperusteluissa. Valiokunta totesi kuitenkin yhtyvänsä muiden esityksen säätämisperusteluissa käsiteltyjen seikkojen osalta perusteluissa todettuihin loppupäätelmiin (PeVL 35/2001 vp, s. 2/II).

Perustuslakivaliokunta on käytännössään hyväksynyt ns. jatkokäsittelylupajärjestelmän valitettaessa käräjäoikeuden päätöksestä hovioikeuteen (PeVL 4/2010 vp). Jatkokäsittelylupajärjestelmän ei katsottu rajoittaneen muutoksenhakuoikeutta muun muassa sen vuoksi, että kaikista käräjäoikeuden ratkaisusta saa valittaa hovioikeuteen. Edelleen valiokunta on todennut, että

hovi-oikeus käsittelee jatkovalitusluvan myöntämisen kirjallisessa menettelyssä, mikä ei vastaa valitusasian täysimääräistä käsittelyä hovioikeudessa. On tosin huomattava, että jatkokäsittelylupajärjestelmää ei voi suoraan rinnastaa valituslupajärjestelmään, koska se on soveltamisalaltaan kapeampi ja luvan myöntämisperusteiden osalta valituslupajärjestelmää tiukempi.

Immateriaalioikeudellisia asioita koskeva ratkaisutoiminta keskitetään esityksellä markkinaoikeuteen. Keskeisenä tavoitteena on tällöin tuomioistuiminnan asiantuntemuksen turvaaminen. Alan erityisasiantuntemus pyritään takaamaan muun muassa tuomioistuimen ratkaisukoonpanoja ja jäsenten kelpoisuusehtoja koskevalla sääntelyllä. Tällä on merkitystä asianosaisten oikeusturvan kannalta. Ehdotettu menettely kokonaisuudessaan todennäköisesti myös lyhentää erityisesti teollisoikeudellisissa asioissa pitkiksi muodostuneita käsittelyaikoja ja edistää näin oikeudenkäyntimenettelyn joutuisuutta. Lisäksi valiokunta huomauttaa, että korkein oikeus voi myöntää valitusluvan oikeudenkäymiskaaren 30 luvun 3 §:n perusteella ennakkopäätösperusteen lisäksi myös silloin, jos valitusluvan myöntämiseen on muu painava syy. Muun painavan syyn käsillä olon arvioimiselle saattaa näissä asioissa olla oikeusturvan takaamisen näkökulmasta korostettua tarvetta.

Ehdotettu muutoksenhaku-oikeuden sitomisen korkeimman oikeuden myöntämään valituslupaan ei tällaisessa yhteydessä valiokunnan mielestä vaaranna asianosaisten oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin eikä muodostu perustuslain 21 §:n 2 momentin vastaiseksi. Mitään estettä ei perustuslain näkökulmasta kuitenkaan ole sillekään, että muutoksenhaku ohjataan hovioikeuteen.

Muutoksenhaku korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Esityksessä tarkoitetun oikeuden myöntämistä tai rekisteröintiä koskeviin rekisteriviranomaisten päätöksiin haetaan ehdotuksen mukaan muutosta markkinaoikeudelta hallintolainkäyttölain järjestyksessä. Markkinaoikeuden päätöksestä saa hakea muutosta korkeimmalta

hallinto-oikeudelta, jos korkein hallinto-oikeus myöntää valitusluvan.

Perustuslakivaliokunta on hiljattain antamassaan lausunnossa pitänyt tarpeellisenä tarkistaa aiempaa kantaansa hallinto-oikeudellisen valituslupajärjestelmän poikkeuksellisuudesta toden lisäksi, että valituslupajärjestelmään ja sen laajentamiseen ei enää ole perusteita suhtautua lähtökohtaisen pidättyvästi (PeVL 32/2012 vp). Hallinto-oikeudellista muutoksenhakujärjestelmää on sen sijaan syytä arvioida kokonaisuutena, josta valitusmahdollisuus korkeimpaan hallinto-oikeuteen muodostaa yhden osan. Valituslupajärjestelmän hyväksyttävyyttä ja oikeasuhtaisuutta on muutoin syytä kussakin tapauksessa arvioida valiokunnan aiemman käytännön pohjalta. Perustuslain 21 §:n kannalta asiaa tarkasteltaessa keskeistä on siten varmistua siitä, että muutoksenhakujärjestelmä kokonaisuutena turvaa sekä oikeusturvan saatavuuden ja riittävyyden että asian käsittelyn niin joutuisasti kuin se on oikeusturvavaatimuksen valossa mahdollista. Järjestelmän soveltamisen tulisikin kaikissa asiaryhmissä perustua yhtenäiseen ja johdonmukaiseen arvioon perustellun oikeussuojan tarpeesta. Tällöin on tarkasteltava etenkin sitä, turvaavatko korkeinta hallinto-oikeutta edeltävät muutoksenhakujärjestelyt kyseisessä asiaryhmässä asian laadun ja merkittävyyden edellyttämät oikeusturvatakeet. Merkitystä on myös sillä, riittääkö korkeimman hallinto-oikeuden velvollisuus tai mahdollisuus valitusluvan myöntämiseen laissa säädettyjen perusteiden täytyessä turvaamaan oikeusturvan saatavuuden kyseisessä asiaryhmässä. Myönteisissä tapauksissa valituslupajärjestelmän soveltaminen on valiokunnan mielestä perustuslain 21 §:n valossa yleensä perusteltua.

Oikeusturvan takeiden kannalta on olennaista, että rekisteriviranomaisen päätöksiin haettaisiin jatkossa muutosta riippumattomalttuomioistuimelta, markkinaoikeudelta, jossa noudatettava oikeudenkäyntimenettely täyttää perustuslain 21 §:ssä oikeudenmukaiselle oikeudenkäynnille asetetut vaatimukset. Teollisoikeuksien asiantuntemus on tarkoitus turvata keskittämällä nämä asiat markkinaoikeuteen.

Merkityksellistä on myös se, että teollisoikeuden tuottama yksinoikeus on ajallisesti rajoitettu. Valituslupajärjestelmä todennäköisesti lyhentää keskimääräisiä asioiden käsittelyaikoja tällaisissa asioissa, joissa asioiden käsittelyn joutuisuuden vaatimus on keskeinen. Tapauskohtaista tarvetta saada asia ylimmän tuomioistuimen käsiteltäväksi turvaa näissä tapauksissa puolestaan se, että korkeimman hallinto-oikeuden on myönnettävä valituslupa, jos siihen on jokin hallintolainkäyttölain 13 §:n 2 momentissa mainittu peruste. Ehdotettu valituslupäsääntely ei kaiken kaikkiaan muodostu ongelmalliseksi perustuslain 21 §:n kannalta.

Muita seikkoja

Patentti- ja rekisterihallituksen valituslautakunnassa päätoimisesti toimivat ja kelpoisuusehdot täyttävät virkamiehet voidaan 16. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin perusteella määrätä hoitamaan markkinaoikeuden markkinaoikeustuomarin tai markkinaoikeusinsinöörin virkaa enintään kahden vuoden määräajaksi. Pykälän 2 momentin mukaan siirtämisestä päättää oikeusmi-

nisteriö ja siirtäminen edellyttää virkamiehen suostumusta.

Tasavallan presidentti nimittää perustuslain 102 §:n mukaan vakinaiset tuomarit laissa säädetyn menettelyn mukaisesti. Muiden tuomareiden nimittämisestä säädetään lailla. Perustuslain 103 §:n perusteella tuomaria ei saa ilman hänen suostumustaan siirtää toiseen virkaan, ellei siirto aiheudu tuomioistuinlaitoksen uudelleen järjestämisestä.

Ehdotettu sääntely ei ole edellä mainittujen perustuslain säännösten vastaista. Valiokunta pitää kuitenkin perustuslain 102 §:n ja perustuslain 3 §:n 3 momentissa turvatuun tuomioistuinten riippumattomuuden kannalta perustellumpana, että oikeusministeriön asemesta virkamiehet määrää tehtäviinsä markkinaoikeus.

Lausunto

Lausuntonaan perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Helsingissä 29 päivänä marraskuuta 2012

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Johannes Koskinen /sd
jäsen. Sauli Ahvenjärvi /kd
Tuija Brax /vihr
Kimmo Kivelä /ps
Anna Kontula /vas
Jukka Kopra /kok
Markus Lohi /kesk

Elisabeth Naucér /r
Tom Packalén /ps
Vesa-Matti Saarakkala /ps
Tapani Tölli /kesk
Anu Urpalainen /kok
vjäs. Kimmo Sasi /kok.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Petri Helander.