Tuomas Ojanen
22.10.2015

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 45/2015vp eduskunnalle yhdistetystä patenttituomioistuimesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä ja laeiksi sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta ja sopimuksen soveltamisesta sekä patenttilain ja eräiden muiden lakien muuttamisesta

Eduskunnan suostumuksen tarpeellisuus

Nähdäkseni esityksen perusteluissa on tehty asianmukaisesti selkoa sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvista määräyksistä perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta.

Perustuslain 94 §:n mukaan eduskunta hyväksyy myös sellaiset valtiosopimuksen määräykset, jotka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen. Muusta syystä eduskunnan hyväksymistä edellyttäviä määräyksiä ovat muun muassa eduskunnan budjettivaltaa sitovat kansainväliset velvoitteet (HE 1/1998 vp, s. 149/I). Kuten esityksestä ilmenee, yhdistetystä patenttituomioistuimesta tehty sopimus synnyttää Suomelle kustannuksia siltä osin kuin kyse on tuomioistuimen varainhoidosta ja paikallisjaoston perustamisesta. Näitä koskevien määräysten hyväksyminen vaatii eduskunnan suostumusta budjettivallan sitomisen vuoksi.

Nähdäkseni käsillä olevaa sopimusta *ei* voida pitää merkitykseltään huomattavana perustuslain 94 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla, mistä syystä sopimusta ei tule hyväksyä tämän perusteen nojalla.

Hyväksymispäätöksen ala

Nähdäkseni esityksessä aivan oikein esitetään, että hyväksymispäätöksen ala kattaisi sopimuksen kokonaisuudessaan, koska sopimuksen aineellinen sisältö kuuluu EU:n jäsenvaltioiden toimivaltaan, vaikka sopimuksen määräyksillä on sinänsä kytkentöjä EU-oikeuteen ja yhteistyöhön unionissa yleensä.

Eduskunnan suostumusta esitetään perustellusti myös sille, että eduskunta hyväksyisi annettavaksi selityksen, että Suomi soveltaa väliaikaisesti sopimuksen tiettyjä määräyksiä. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneessa käytännössään lähtenyt siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellään suostumuksen myös sellaisten selitysten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen itse sopimuksiin verrattuna.

Käsittelyjärjestys

Esityksen säätämisjärjestysjaksossa, mutta myös monessa kohdassa yksityiskohtaisissa perusteluissa, on käsitelty laajasti ja perusteellisesti esityksen suhdetta perustuslakiin. Kuten esityksestä ilmenee, valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä ovat sopimuksen määräykset, joilla on liittymäkohtia yhtäältä perustuslain täysivaltaisuussääntelyyn ja toisaalta kielellisiä oikeuksia ja oikeusturvaa koskeviin perustuslain perusoikeussäännöksiin. Lisäksi sopimus on nähdäkseni merkityksellinen tuomioistuinten riippumattomuuden näkökulmasta siltä osin kuin perussääntö sisältää määräyksiä tuomareiden erottamattomuudesta.

Nähdäkseni perustuslakivaliokunta voi jokseenkin sellaisenaan yhtyä sekä säätämisjärjestysperusteluihin että lopputulemiin sopimuksen suhteesta perustuslakiin.

Sopimuksen valtiosääntöoikeudellisessa arviossa on kauttaaltaan annettava erityistä merkitystä patenttiasioiden erityisluonteelle. Viime kädessä patenttiasioiden erityisluonne perustelee muun muassa sitä, ettei sopimus muodostu ongelmalliseksi sen paremmin perustuslain täysivaltaisuussääntelyn kuin kielellisten oikeuksien tai oikeusturvan kannalta. Kielellisten oikeuksien ja oikeusturvan toteutumisen valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkitystä sillä, että riita-asian osapuolet ovat suurelta osin kansainvälisesti toimivia yrityksiä, jotka käyttävät patentinhakuprosessissa ja toiminnassaan muitakin kuin kansalliskieliä ja hankkivat toiminnassaan tarvitsemiaan kielipalveluita kohdemarkkina-alueiltaan.

Sopimuksentekovallan delegointi

Yhdistetystä patenttituomioistuimesta tehty sopimus sisältää määräyksiä, joissa delegoidaan sopimuksentekotoimivaltaa sopimuksella perustettavalle yhdistetyn patenttituomioistuimen hallintokomitealle. Määräyksien nojalla hallintokomitealla on tarkistaa että muuttaa sopimusta. Toimivalta muuttaa sopimusta koskee sopimusta kaikilta osiltaan. Tästä syystä toimivalta voi koskea myös sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä painotettiin pitkään, että sopimukseen perustuvalle toimielimelle voidaan antaa toimivaltaa mukauttaa sopimusta, mutta ei muuttaa sitä. Sallittujen mukautusten tuli olla asialliselta merkitykseltään sellaisia, että ne eivät vaikuta itse sopimuksen luonteeseen eivätkä toisaalta koske asioita, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta (Ks. PeVL 13/2008vp ja PeVL 36/2006 vp. Ks. myös. PeVL 28/1997 vp, PeVL 13/1998 vp, PeVL 45/2000 vp ja PeVL 31/2001 vp).

Nähdäkseni sopimuksentekovallan delegointia koskevat määräykset ovat sinänsä ongelmallisia edellä mainitun perustuslakivaliokunnan aiemman lausuntokäytännön kanssa, koska sopimuksen yleisissä ja kattavissa määräyksissä on kuitenkin kysymys myös toimivallasta muuttaa sopimusta ja vieläpä periaatteessa kaikilta osiltaan lopputuloksella, että toimivalta muuttaa sopimusta voi asialliselta merkitykseltään vaikuttaa itse sopimuksen luonteeseen.

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan edellä mainittujen lausuntojen jälkeen ovat kuitenkin tullut voimaan perustuslain muutokset 1.3.2012. Muutosten myötä yhtä hyvin perustuslain 1 §:n säännökset täysivaltaisuudesta kuin perustuslain 94 ja 95 § ovat merkittävästi erilaiset kuin aiemmat vastaavat säännökset. On selvää, että käsillä olevan sopimuksen

suhdetta perustuslakiin on arvioitava voimassa olevan perustuslain mukaan, siis sellaisena kuin perustuslaki on vuonna 2012 voimaantulleiden muutosten jälkeen.

Perustuslain 94 ja 95 §:ään sisältyvät nimenomaiset säännökset toimivallan siirrosta kansainvälisille toimielimille. Jos kansainvälisen velvoitteen hyväksyminen tai voimaansaattaminen koskee Suomen täysivaltaisuuden kannalta *merkittävää* toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai kansainväliselle toimielimelle, asiasta päätetään kahden kolmasosan enemmistöllä.

Säännökset merkitsevät sitä, että täysivaltaisuuden kannalta merkittävät toimivallan siirrot ovat toteutettavissa perustuslain siihen tarkoittamassa menettelyssä eikä merkittävääkään toimivallan siirtoa siten pidetä poikkeuksena perustuslaista. Äänтenenemmistöllä voidaan vastaavasti päättää muuta kuin merkittävää toimivallan siirtoa koskevien kansainvälisten velvoitteiden hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta.

Perustuslain esitöissä perustuslain 94 ja 95 §:n muutosten valtiosääntöoikeudellista merkitystä eriteltiin seuraavasti tavalla, joka ansaitsee tulla siteeratuksi kokonaisuudessaan:

> Perustuslakiin kirjattaisiin siten nykyinen perustuslain 1 §:n tarkoittaman täysivaltaisuuden rajoitusten tulkintakäytäntö, jossa tehdään ero täysivaltaisuuden kannalta merkittävän ja muun toimivallan siirron välillä. Selkeyttävä tarkistus nykykäytäntöön tehtäisiin kuitenkin eduskunnan toimivallan, kuten lainsäädäntövallan, siirtämisen kohdalla. Eduskunnan toimivallan siirroissa on tavanomaisesti kyse sellaisista kansainvälisistä sopimusjärjestelyistä, joissa siirretään vähäisessä määrin säädösvaltaa kansainväliselle toimielimelle varsin teknisluonteisessa sääntelyssä tai hyvin rajatuilla aloilla, esimerkiksi merenkulkuun tai tuotteiden standardisointiin taikka erilaisiin *immateriaalioikeuksiin* liittyen. (kursivointi –TO) Säännösehdotusten perusteella tällaisen toimivallan siirtämisestä voitaisiin vastaisuudessa päättää tavallisella enemmistöllä.
>
> Kansainvälistymiskehityksen kannalta toimivallan siirtoa koskevat säännökset selkeyttäisivät nykyistä tilannetta. Ehdotetut muutokset helpottaisivat kansainväliseen yhteistyöhön osallistumista, joka edellyttää nykyisin useissa tilanteissa toimivallan siirtoja. Perustuslaki ottaisi nykyistä paremmin huomioon vallitsevan oikeustilan, johon jo sisältyy lukuisia toimivallan siirtoja kansainvälisille elimille. Vastaisuudessa myös Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirtäminen kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle taikka Euroopan unionille voitaisiin tehdä perustuslain nimenomaisesti tunnustamalla tavalla perustuslain mukaisena ja siten ilman perustuslain kanssa ristiriitaan jäävän poikkeuslain säätämistä. Ehdotettu muutos vähentäisi poikkeuslakien käyttöä kansainvälisten velvoitteiden voimaansaattamisen yhteydessä. (HE 60/2010 vp, s. 28)

Lisäksi perustuslakivaliokunnan 2010-luvun käytännössä on jo *ennen* vuoden 2012 perustuslakimuutosten voimaantuloa katsottu, että valiokunnan aiempi sopimuksentekotoimivallan siirtoa koskeva tulkintalinja “on jäänyt jossain määrin jäykäksi ja muodolliseksi. Siksi tällaisten toimivaltajärjestelyjen vaikutusta täysivaltaisuuteen on valiokunnan mielestä valtiosäännön johdonmukaisuuden vuoksi arvioitava uudelleen antamalla *enemmän painoa siirrettävän toimivallan aineelliselle merkitykselle* eikä niinkään pelkästään sille seikalle, kuuluuko jokin määräys lainsäädännön alaan” (PeVL 19/2010vp, *kursivointi* - TO).

Nähdäkseni käsillä olevat sopimuksentekovallan delegointia koskevat määräykset *eivät* tarkoita Suomen täysivaltaisuuden kannalta *merkittävää* toimivallan siirtoa tuomioistuimen hallintokomitealle ennen muuta sen takia, että sopimuksessa on kyse rajatun erityisalan, so. patenttiasioiden erityissääntelystä, jotka perustuslain esitöissä nimenomaan mainitaan

esimerkkinä muutoin kuin täysivaltaisuuden kannalta merkittävänä pidettävästä toimivallan siirtämisestä. Yleisemmin kysymys on siitä, että patenttiasioiden merkitys nimenomaan Suomen täysivaltaisuuden kannalta on kuitenkin vähäinen lopputuloksella, ettei edes sopimuksen muuttamista tarkoittava toimivalta tee mielestäni sopimuksentekovallan delegointia merkittäväksi perustuslain 94 §:n 2 ja 95 §:n 2 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Lisäksi sopimuksentekovallan delegoinnin ongelmallisuutta vähentää yhtäältä se, että Suomella on mahdollisuus ilmoittaa kahdentoista kuukauden kuluessa päätöksen jälkeen, ettei se halua hallintokomitean päätöksen sitovan sitä. Suomi voi siis estää sopimuksen muuttaminen päätöksellä. Toisaalta voidaan merkittävyyden valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa antaa jossain määrin painoa sille, että sopimuksella on kiinteä liityntä Euroopan unionin oikeuteen ja yleisemmin yhteistyöhön Euroopan unionin puitteissa.

Helsingissä 22. päivänä lokakuuta 2015

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki