Janne Salminen 5.11.2015
Kirjallinen lausunto

Perustuslakivaliokunta

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

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi yhdistetystä patenttituomioistuimesta tehdyn sopimuksen. Sopimukseen sitoutuminen merkitsee siirtymistä uuteen eurooppalaiseen patenttijärjestelmään ja yhtenäisestä patenttisuojasta annetun asetuksen ym. sovellettavuutta Suomessa. Ehdotetulla blankettilailla saatettaisiin lakina voimaan yhdistetystä patenttituomioistuimesta tehdyn sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset. Samoin eduskunta hyväksyisi selityksen sopimuksen väliaikaisesta soveltamisesta. Esitykseen liittyy ehdotuksia myös eräiden asiaan liittyvien lakien muuttamiseksi.

2. Hallituksen esityksessä selvitetään perinpohjaisesti sen suhdetta valtiosääntöön ja perustuslakiin. Havaintojeni mukaan selvitykset ovat asianmukaisia ja luotettavia.

3. Esityksen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät seikat koskevat Suomen täysivaltaisuutta ylipäätään – täysivaltaisuussääntelyn kokonaisuutta sopimuksentekovallan delegointi mukaan lukien – sekä materiaalisesti kielellisiä oikeuksia ja oikeusturvaa siten kuin niistä on perustuslaissa säädetty. Sopimus koskee oikeusturvaa myös sikäli, että sopimus koskee tuomioistuinten riippumattomuutta, sillä sopimukseen sisältyy määräyksiä, jotka koskevat tuomareiden erottamista.

Eduskunnan suostumus

4. Perustuslain 94.1 §:n mukaan eduskunta ”hyväksyy sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä eduskunnan hyväksymisen.” Sopimus sisältää useita määräyksiä, joiden kuulumisesta lainsäädännön alaan on esityksen perusteluissa tehty perustuslakivaliokunnan käytännön pohjalta asianmukaisesti ja yksityiskohtaisesti selkoa. Siksi eduskunnan suostumus sopimukseen on tarpeen.

4. Kun lisäksi sopimus merkitsee Suomelle sitoutumista tuomioistuimen rahoittamiseen ja vähäistä suurempia jatkuvia kuluja, jotka aiheutuvat muun muassa niin sanotun paikallisosaston perustamisesta, ja koska perustuslakia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 1/1998 vp, s. 149) on katsottu, että perustuslain 94.1 §:n tarkoittamasta muusta

syystä eduskunnan suostumusta edellyttävät myös sopimukset, jotka sitovat eduskunnan budjettivaltaa, sopimus edellyttää myös siitä syystä eduskunnan suostumusta. Sen sijaan sopimus ei ole perustuslain tarkoittamalla tavalla merkitykseltään huomattava.

5. Lisäksi perustuslakivaliokunta on omassa käytännössään lähtenyt siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen sopimusmääräyksiä koskevien sellaisten selitysten antamiseen, jotka vaikuttavat Suomen kansainvälisen velvoitteen sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (ks. esim. PeVL 21/2003 vp, s. 2/I, PeVL 9/2003 vp). Koska hallitus esittää sopimukseen liittyen annettavaksi selityksen sopimuksen tiettyjen määräysten väliaikaisesta soveltamisesta, eduskunnan suostumus tarvitaan myös siihen.

6. Perustuslakiuudistuksen jälkeen on vakiintunut, että eduskunta hyväksyy sen suostumusta vaativat valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet kokonaisuudessaan (HE 1/1998 vp, s. 150). Tämä vastaa myös perustuslain 94.1 §:n sanamuotoa. Sopimus koskee tuomioistuinjärjestelmää yhdellä rajatulla erityisalalla, patenttiasioissa. Patenttiasiat sinänsä materiaalisesti kuuluvat Euroopan unionin oikeuden alaan, mutta tuomioistuinjärjestelmää koskevat seikat eli tämän sopimuksen aineellinen sisältö puolestaan kuuluu unionijäsenvaltion toimivaltaan. Tämän vuoksi unioniliitynnöistään huolimatta hyväksymispäätöksen tulisi kattaa koko sopimus.

Sopimusmääräysten suhde perustuslakiin

7. Hallituksen esityksessä on tuotu luotettavasti esiin se valtiosääntöoikeudellinen konteksti, jossa sopimusmääräyksiä tulee arvioida suhteessa perustuslakiin. Esityksen valtiosääntöoikeudellisesti merkittävät seikat koskevat Suomen täysivaltaisuutta ylipäätään sopimuksentekovallan delegointi mukaan lukien sekä materiaalisesti kielellisiä oikeuksia ja oikeusturvaa.

8. Käsittely hallituksen esityksessä on kielellisiin oikeuksiin ja oikeusturvaan liittyen siinä määrin asianmukaista, että en puutu tässä niihin muuta kuin tuomalla esiin, että mielestäni tässä on täysin perusteltua ottaa huomioon patenttiasioiden erityisluonne selvästi erityisosaamista edellyttävänä ja osin myös teknisenä ja kokonaisuudessa rajattuna, verraten suppeana asiaryhmänä. Tällainen lähestymistapa ilmenee myös perustuslakivaliokunnan käytännöstä myös patenttiasioihin liittyen (ks. esim. PeVL 50/2010 vp, s. 4, ks. lisäksi esim. PeVL 46/2000 vp, s. 2-3.). Esimerkiksi kielellisten oikeuksien toteutumista sopimusmääräyksissä on pyritty ottamaan huomioon. Oikeusturvan osalta on tuotava esiin yhtenä näkökohtana myös se, että sopijavaltiot kuuluvat myös Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja ovat Euroopan unionin perusoikeuskirjan velvoittamia.

9. Käsittelen tässä erityisesti sopimusta ja etenkin siihen sisältyvää sopimuksentekovallan delegointia perustuslain 1 § sekä 94 ja 95 §:n valossa.

10. Osin myös täysivaltaisuussääntelyn kannalta sopimusta arvioitaessa tulee ottaa huomioon se, että sopimus koskee patenttiasioita ja siten suhteellisen kapeaa ja teknistä erityisalaa.

11. Täysivaltaisuussääntelyn kannalta sopimuksessa tulevat tarkasteltavaksi siihen sisältyvät sopimuksentekovallan delegointia koskevat määräykset. Erityistä huomiota niihin on kohdistettava senkin vuoksi, että sääntely perustuslain tasolla on muuttunut hyvin relevantilla tavalla ja uudempaa, uudistuneesta sääntelykehyksestä käsin arvioitua käytäntöä ei tältä osin juuri ole.

12. Yhdistetystä patenttituomioistuimesta tehdyssä sopimuksessa on määräyksiä, joiden mukaan sopimuksella perustettava *hallintokomitea voi muuttaa ja tarkistaa sopimusta*. Kysymys on sopimuksentekotoimivallan delegoimisesta. Huomionarvoista on, että toimivalta koskee koko sopimusta, ja koska sopimus sisältää myös lainsäädäntövallan alaan kuuluvia määräyksiä, delegointi koskee myös eduskunnan toimivaltaan.

13. Viime vuosina perustuslakivaliokunta on tämän kaltaisia sopimusjärjestelyjä arvioidessaan lähtenyt yleisesti siitä, että sopimukseen perustuvalle toimielimelle voidaan antaa toimivaltaa mukauttaa sopimusta mutta ei muuttaa sitä. Vakiintuneesti on katsottu, että sallittujen mukautusten on tullut olla asialliselta merkitykseltään sellaisia, että ne eivät vaikuta itse sopimuksen luonteeseen eivätkä toisaalta koske asioita, jotka perustuslain mukaan edellyttävät eduskunnan myötävaikutusta (esim. PeVL 13/2008 vp, PeVL 36/2006 vp, PeVL 51/2001 vp, s. 2 ja PeVL 38/2001 vp, s. 7).

14. Perustuslain maaliskuussa 2012 voimaantulleilla muutoksilla on kuitenkin pyritty muuttamaan tätä käytäntöä. Sopimuksentekovaltaan liittyvät seikat olivat yhtenä keskeisenä muutoksen kohteena siinä yhteydessä, kun perustuslakiin ehdotettiin otettaviksi nimenomaiset säännökset toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle (HE 60/2010 vp, s. 27). Näin ollen käsillä olevia sopimusmääräyksiä on ensisijaisesti tarkasteltava voimassa olevan perustuslain kannalta eikä sitä edeltävän tulkintakäytännön perusteella. Perustuslain tarkistamisella tältä osin pyrittiin näet nimenomaiseen muutokseen etenkin siltä osin kuin kysymys on eduskunnan toimivallan, kuten lainsäädäntövallan, siirtämisestä (ks. HE 60/2010 vp, s. 28). Yhtäältä tarkasteltuna hallituksen esityksessä perustuslain muuttamiseksi esitettyjen perustelujen valossa ja toisaalta nyt käsillä olevan esityksen perusteella, nyt on arvioitavana juuri sellainen tilanne, johon perustuslain tarkistuksella on pyritty puuttumaan: siirretään vähäisessä määrin säädösvaltaa kansainväliselle toimielimelle varsin teknisluontoisella tai hyvin rajatulla alalla. Esimerkkinä on mainittu juuri erilaisiin immateriaalioikeuksiin liittyvät alat. Samalla on pyritty pois muodollisesta ja jäykästä tarkastelutavasta, joka vaivasi aikaisempaa tarkastelua.

15. Perustuslain 94 ja 95 § sisältävät nykymuodossaan nimenomaiset säännökset toimivallan siirrosta kansainväliselle toimielimelle. Huomionarvoista on, että säännösten mukaan ainoastaan silloin, kun kysymys on Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävän toimivallan siirrosta, asiasta tulee päättää kahden kolmasosan enemmistöllä. Vastaavasti äänten enemmistöllä voidaan päättää muuta kuin merkittävää toimivallan siirtoa koskevien kansainvälisten sopimusten hyväksymisestä ja voimaansaattamisesta.

16. Sanotun perusteella tulkitsen, että nyt perustuslakivaliokunnan arvioitavana olevaan sopimukseen ei sisälly sellaista toimivallan siirtoa sopimuksella perustettavalle elimille, että toimivaltaa tai sen siirtoa olisi pidettävä merkittävänä. Tätä arviota tukee paitsi se, että kysymyksessä on paitsi rajattu myös teknisluonteinen ala ja sitä koskeva erityissääntely. Juuri tällaisia tilanteita on ennakoitu perustuslakia tarkistettaessa. Lisäksi sopimuksentekovallan delegointia rajoittaa jäsenvaltion mahdollisuus määräajassa

ilmoittaa, että sopimuksen muutos ei sido sitä. Patenttiasioiden tuomioistuinmenettelyn tällainen sääntely ei nykytarkastelun mukaan vaikuta yleisesti ottaen Suomen täysivaltaisuutta rajoittavasti. Minusta tätä tulkintaa puoltaa myös se, että asialla on likeinen yhteys Euroopan unionin toimintaan ja kaikki sopimusvaltiot nimenomaan Euroopan unionin jäsenvaltioita. Perustuslain 1.3 §:n perusteella tällä seikalla on sopimuksen täysivaltaisuusvaikutuksia arvioitaessa erityinen merkitys.