Olli Mäenpää
18.1.2019

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys tavaramerkkilaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi sekä tavaramerkkioikeudesta tehdyn Singaporen sopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 201/2018 vp)

Hallinnollinen menettely ja tuomioistuinmenettely

Tavaramerkkidirektiivin 45 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on säädettävä tehokkaasta ja nopeasta hallinnollisesta menettelystä, jota noudatetaan niiden keskusvirastoissa vaadittaessa tavaramerkin menettämistä tai julistamista mitättömäksi, sanotun kuitenkaan rajoittamatta osapuolten oikeutta hakea muutosta tuomioistuimissa.

Esitykseen sisältyy tämän direktiivin vaatimuksen toteuttamiseksi sääntely, jonka mukaan tavaramerkin menettäminen tai mitätöiminen ja toiminimen kumoaminen toteutetaan Patentti- ja rekisterihallituksessa tavaramerkkilakiehdotuksen 53-57 §:ssä säädetyssä hallintomenettelyssä, jossa noudatetaan myös hallintolain sisältämää menettelysääntelyä. Laissa säädettäisiin myös hallinnollisen menettelyn ja tuomioistuinmenettelyn välisestä suhteesta. Hallinnollinen menettely olisi vaihtoehto tavaramerkin ja toiminimen menettämis- tai mitätöintimenettelyn käynnistämiselle tuomioistuimessa.

Asianosainen voisi itse päättää, paneeko hän vireille tavaramerkin menettämistä tai mitätöintiä koskevan menettelyn tai toiminimen kumoamismenettelyn tuomioistuimessa tuomioistuinmenettelynä vai Patentti- ja rekisterihallituksessa hallintomenettelynä. Asianosainen voi saattaa hallintomenettelyssä tehdyn tavaramerkkiä koskevan päätöksen Patentti- ja rekisterihallituksesta annetun lain 6 §:n mukaisesti valittamalla markkinaoikeuden käsiteltäväksi. Oikeudenkäynti yleisessä tuomioistuimessa olisi kuitenkin sikäli ensisijainen suhteessa hallinnolliseen menettelyyn siten, että lakiehdotuksen 61 §:n 1 ja 2 momentin mukaan kanteen nostaminen johtaisi lakiehdotuksen hallintomenettelyn raukeamiseen tai asian tutkimatta jättämiseen Patentti- ja rekisterihallituksessa.

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että jokaisella on perustuslain 21 §:n 1 momentin mukaan oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai viranomaisessa. Jokaisella on myös oikeus saada oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Direktiivistaustainen sääntely mahdollistaisi tavaramerkkiä koskevan asian käsittelyn asianosaisen harkinnan mukaan vaihtoehtoisesti viranomaisessa tai tuomioistuimessa. Hallinnollinen päätös voidaan saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Menettelyt eivät kuitenkaan muodostu päällekkäisiksi. Sääntelyä voidaan pitää perusteltuna ja asianmukaisena perustuslain 21 §:ssä tarkoitettuje hyvän hallinnon ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden kannalta.

Hakemuksen raukeaminen

Tavaramerkkilakiehdotuksen 21 §:n 2 momentin mukaan tavaramerkkihakemus raukeaisi, jos hakija ei vastaisi Patentti- ja rekisterihallituksen kehotukseen korjata puute tai esittää lisäselvitys määräajassa. Hakemuksen raukeamisen perusteena olisi se, että hakemuksen hyväksymisen oikeudelliset edellytykset eivät täyty. Hakemuksen raukeaminen ei ehdotuksen mukaan perustuisi hakijan omaan tahdonilmaisuun. Rauenneen hakemuksen käsittely päättyisi kokonaan, mistä lähetettäisiin hakijalle ilmoitus. Sen sijaan hakijalle annettaisi erillistä perusteltua päätöstä raukeamisesta. Ehdotettu sääntely merkitsee, että hakijalla ei olisi oikeutta saada erillistä perusteltua päätöstä siinä tapauksessa, että tavaramerkkihakemus raukeaa eikä hakija saata hakemustaan uudelleen käsiteltäväksi.

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:n mukaan hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Tuomioistuimella ja viranomaisella on siten velvollisuus tutkia sisällöllisesti ja ratkaista asian vireillepanijan omaa etua, oikeutta tai velvollisuutta koskeva asia, jos asia kuuluu sen toimivaltaan (ks. myös PeVL 10/2012, s. 5).

Perustuslakivaliokunta on useammassa yhteydessä arvioinut hakemuksen raukeamista koskevia säännösehdotuksia. Arvioinnin lähtökohtana on yleensä ollut se, että oikeus saada perusteltu päätös kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan hyvän hallinnon takeisiin, jotka turvataan lailla. Tuomioistuimella ja viranomaisella on siten velvollisuus tutkia sisällöllisesti ja ratkaista asian vireillepanijan omaa etua, oikeutta tai velvollisuutta koskeva asia, jos asia kuuluu sen toimivaltaan (ks. myös PeVL 10/2012, s. 5). Perustuslakivaliokunnan yleislinjauksena on nämä lähtökohdat huomioon ottaen se, että hakemuksen raukeaminen on perustuslain 21 §:n puitteissa mahdollinen, jos se perustuu hakijan omaan tahdonilmaisuun.

Lausunnossa PeVL 17/2001 vp perustuslakivaliokunta arvioi ehdotusta, jonka mukaan turvapaikkahakemuksen käsittely raukeaisi tilapäisen suojelun päätyttyä, jos hakija ei ulkomaalaisviraston tiedustelun perusteella ilmoita haluavansa turvapaikkahakemuksensa käsittelyä. Tällainen säännösehdotus ei valiokunnan arvion mukaan asiattomasti rajoita perustuslaissa turvattua oikeussuojaa, koska turvapaikan hakija voi itse vaikuttaa hakemuksensa käsittelyn raukeamiseen. Säännös oli valiokunnan mielestä kuitenkin muotoiltava hakijan oikeuksia ja oikeusturvaa enemmän korostavaksi esimerkiksi seuraavasti: "... jos hakija ulkomaalaisviraston häneltä sitä kirjallisesti tiedusteltua ilmoittaa, että hän ei halua turvapaikkahakemuksensa käsittelyä jatkettavan".

Lausunnossa PeVL 54/2002 vp (s. 2) perustuslakivaliokunta arvioi säännösehdotusta, jonka mukaan hakemus raukeaa, jos viranomainen havaitsee "muun esteen" sen hyväksymiselle eikä hakija kehotuksesta huolimatta korjaa estettä. Ehdotus ei perustuslakivaliokunnan arvion mukaan ollut hakijan oikeusturvan kannalta aivan asianmukainen, koska viranomaisen mahdollisesti havaitsema muu este voi koskea myös hakemuksen hyväksymisen oikeudellisia edellytyksiä. Hakemuksen raukeamisesta ei ehdotuksen mukaan tehty päätöstä eikä hakija voinut hakea muutosta siihen. Sääntelyä oli tämän vuoksi syytä täsmentää esimerkiksi niin, että hakemus voi raueta teknisluonteisen esteen takia.

Lausunnossa PeVL 4/2004 vp (s. 8) perustuslakivaliokunta piti ongelmallisena sitä, että tilapäisen suojelun päätyttyä turvapaikkahakemuksen käsittely raukeaa, jollei hakija ulkomaalaisviraston tiedustelusta nimenomaan ilmoita haluavansa hakemuksen käsittelyä ja että valituskielto koskee tätä raukeamispäätöstä. Valiokunta katsoi, että valituskielto tulee oikeusturvan kannalta oleellisesti asianmukaisemmaksi, jos turvapaikkahakemuksen raukeaminen liitetään siihen, että hakija ilmoittaa luopuvansa hakemuksestaan.

Hallituksen esitykseen sisältyvä raukeamissäännös poikkeaa hallintolain lähtökohdasta, jonka mukaan viranomaisessa vireillepantu asia ratkaistaan viranomaisen antamalla perustellulla päätöksellä. Tällainen päätös voi sisältää myös päätöksen jättää hakemus tutkimatta, jos edellytyksiä sen tutkimiselle ei ole esimerkiksi hakemuksen tai selvityksen puutteellisuuden vuoksi. Sen sijaan asian käsittely ei voi hallintolain mukaisessa menettelyssä automaattisesti päättyä tai ”raueta” ilman viranomaisen päätöstä. Päätöksen tekemistä ei myöskään voi korvata se, että mahdollisesti rauennut hakemus voitaisiin ottaa uudelleen käsiteltäväksi.

Esityksen perusteluista ei käy ilmi, miksi käsittelyn raukeaminen olisi välttämätön poikkeus oikeudesta saada perusteltu päätös asianmukaisesti vireille pantuun hakemukseen. Tavaramerkkidirektiivi ei myöskään tunne hakemuksen raukeamista. Sen sijaan EU:n perusoikeuskirjan 41 artikla edellyttää oikeutta saada perusteltu päätös.

Lakiehdotus on näiltä osin epäilemättä ongelmallinen perustuslain 21 §:n näkökulmasta, kun myös otetaan perustuslakivaliokunnan raukeamisseurausta koskevat linjaukset. On siten esitettävissä vahvoja perusteita sille, että ehdotetussa muodossaan esitystä ei voitaisi hyväksyä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Raukeamisilmoitukseen kohdistuva valituskielto

Hakemuksen raukeamisesta lähetettävä ilmoitus ei lakiehdotuksen 21 §:n 2 momentin mukaan ole valituskelpoinen päätös. Hakijalla ei siten olisi oikeutta saattaa tuomioistuimen arvioitavaksi, miksi hakemus ei ole lakiehdotuksen 16-19 §:n edellytysten mukainen tai millä perusteella hakemukseen kohdistuu lakiehdotuksen 12-13 §:ssä määritelty hylkäysperuste. Uuden menettelyn vireillepanomahdollisuuden hallintomenettelyssä ei näiltä osin voitane katsoa korvaavan perustuslain

21 §:n takaamaa oikeutta saada oikeuksia ja velvollisuuksia koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Sähköinen asiointi

Tavaramerkkilakia koskevan ehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan tavaramerkkihakemukset tehdään sähköistä palvelua käyttäen. Patentti- ja rekisterihallitus voisi kuitenkin erityisestä syystä hyväksyä hakemuksen jättämisen paperidokumenttina. Vastaava sääntely koskisi lakiehdotuksen 30 §:n 2 momentin mukaan tavaramerkin uudistamishakemusta. Paperisen asioinnin mahdollisuudesta ei siis täysin luovuttaisi, mutta se olisi selvästi poikkeuksellista.

Sääntelyä on myös tältä osin paikallaan arvioida perustuslain 21 §:ssä tarkoitettujen hyvän hallinnon vaatimusten ja perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden kannalta. Sähköisen asioinnin edellyttämiselle on tässä tapauksessa hyväksyttävät perusteet, jotka liittyvät tietojärjestelmän sähköiseen luonteeseen ja järjestelmän tavoitteisiin. Sähköistä asiointia käytettäisiin tavaramerkkiä ja toiminimeä koskevissa asioissa. Nämä asiat ovat luonteeltaan sellaisia, että sähköistä palvelua niissä käyttävillä voidaan edellyttää olevan tekniset valmiudet ja riittävä kyvykkyys sähköisen asioinnin käyttämiseen. Sääntelyn kohteen ja alan toimijoiden tiedolliset ja taidolliset erityispiirteet huomioon ottaen sähköisen palvelun pääsääntöistä käyttämisvelvollisuutta ei voida pitää ongelmallisena yhdenvertaisuuden, oikeusturvan tai hyvän hallinnon perusteiden kannalta. (ks. myös PeVL 32/2018 vp).